Volume 1 The Role of Government in Canadian Society

Volume 2 Goals for Canada

The Walter L. Gordon Lecture Series

1978-79
Volume 3

An Economic Strategy for Canada

The introduction and addresses by Professors John J. Shepherd and Bruce W. Wilkinson have been translated into French by Annick Tonet-Tyers. Dr. Michael J. L. Kirby's address was translated into French by Mr. Jean A. H. Bourget.

ISBN 0-920396-02-X

The Walter L. Gordon Lecture Series Fund was established in 1976 for the purposes of financing an annual series of lectures on contemporary Canadian themes and of publishing each annual series.

The Fund is temporarily administered by The Canada Studies Foundation, 252 Bloor Street West, Toronto, Ontario M5S 1V5.

Printed in Canada 1979 by Omnigraphics Inc., Toronto, Ontario.

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION **by Abraham Rotstein**	5
AN ECONOMIC STRATEGY FOR CANADA: OUR POLITICAL ECONOMY REGAINED **by John J. Shepherd**	9
LONG-TERM CAPITAL INFLOWS AND BALANCE OF PAYMENTS POLICY **by Bruce W. Wilkinson**	29
FEDERALISM AND REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT: The Case for a Strong Central Government **by Michael J. L. Kirby**	49

INTRODUCTION

This third volume of the Walter L. Gordon Lecture Series continues in the tradition of the previous volumes. Canadian issues are treated in broad, panoramic perspective. The theme of this volume is An Economic Strategy for Canada. The authors offer critical assessments of many of our present policies continuing in the spirit and intention of the friends of Walter Gordon who founded the series.

John Shepherd informs us bluntly how he perceives Canada's international economic role: "a rather short-sighted actor wandering amicably but aimlessly on the international trading stage". There is missing, Shepherd argues, an element of self-perception, a sensitivity to what is particular to the present weaknesses and strengths of the Canadian economy. "We need a Canadian 'economics'", Shepherd writes, geared to "the maintenance and enhancement of Canadian sovereignty and self-reliance".

For orthodox adherents to the discipline, a "Canadian economics" will seem as anomalous a demand as a "Canadian mathematics". Yet may I remind them that this is an updated version of an older tradition, namely, Harold Innis' oft-repeated plea for an economics of "new countries". "Much of the work has been defective", Innis stated, "through the attempt to fit the phenomena of new countries to the economic theory of old countries . . . " "It cannot be over-emphasized", he added, "that Canadian problems cannot be answered in terms of the economics of older countries".

Shepherd however conceives of a Canadian economics in the context of changing structures of the international economic environment — the growth of government-to-government transactions, orchestrated cartelization, the growing drive to specialization and the sharp upgrading of technological capacity. In short, the benign and familiar portrait of traditional market forces, operating through arms-length transactions between discrete commercial enterprises is rapidly fading. Countries (and economists) that are still in the grip of that particular vision of the economic world run the risk of being left behind by the changing environment. "Technology is the engine of economic growth" is Shepherd's main message and Canada is merely limping along in this international race.

The prescriptions that Shepherd proposes are demanding and will perhaps be startling to a country now renewing an old love-affair with the beneficence of free-market policies. But this road map into the world of the 1980's is now needed in Canada more than ever.

Bruce Wilkinson's essay complements Shepherd's approach in many ways. Wilkinson's main concern is to begin a process "of reducing Canada's reliance upon long-term capital flows from abroad,

and to lower Canada's net international indebtedness". Such a dependence on foreign capital is a syndrome of long standing in Canadian economic policy but the immediate consequences of continuing these inflows may be harmful. If they send up the exchange rate of the Canadian dollar once more, many of the benefits and incentives of increased exports as well as the spurs to greater industrial efficiency now prevailing at the present rate of about 85 cents, may be lost.

The precision of Wilkinson's argument I find attractive. He argues cogently that "when significant unemployment exists, little prevents Canada from domestically financing the expansion of additional economic activity within our boundaries, other than our own will to do so". When full employment exists, (somewhat hypothetical in present Canadian circumstances), a different set of considerations applies, but it becomes clear once more that a hidden set of costs eventually makes such borrowing a less productive endeavour than would a larger slate of coordinated domestic initiatives.

We must recognize, Wilkinson concludes, that capital inflows may "be a source of, rather than a solution to, some of our balance of payments or industrial difficulties".

But coordinated national efforts invariably meet the perennial Canadian problem of the division of powers between the federal government and the provinces. Michael Kirby presents us, in my view, with the most penetrating analysis yet offered of the interlocking features of this joint political-economic problem. Here the highly venerated but much neglected field of political economy comes into its own once more.

At the heart of Kirby's thinking is the Paradox of the Pendulum. There is, in brief, a powerful but elusive set of forces working in opposite directions, namely

> political power and economic concentration are usually shifting in opposite directions. An increase in centralized political power at the federal level sooner or later leads to economic deconcentration or decentralization as a national objective. An increase in the concentration of economic activity is the usual result of a decrease in centralized federal political power.

As Canadians watch the two needles move across the dial, Kirby also warns us of the disastrous consequences of pushing either process beyond certain limits. "National goals of justice and equity", Kirby reminds us, "entail revenue transfers to the poorer regions of the country to prevent impairment of their inhabitants' present and future".

A genuine Canadian sense of self must fully encompass these divisions in order to find our own way to transcend them. They can no

longer remain a political license for passivity, skepticism and despair.

Taken together the three lectures in all their candour, realism and perceptive insight offer us some vital milestones on the road to the future.

Abraham Rotstein
Department of Political Economy
University of Toronto

AN ECONOMIC STRATEGY FOR CANADA: OUR POLITICAL ECONOMY REGAINED

by
John J. Shepherd
Vice-Chairman of the Science Council of Canada, Ottawa (Ont.)
Lecture delivered at Dalhousie University, Halifax (N.S.)

Introduction

In the current furious debate about the present and future of the Canadian economy, "strategy" is perhaps the word most frequently used. When discussion reaches this point, lines are drawn and trenches dug. Strategy implies the coordination and direction of effort needed to achieve an articulated goal. It implies purpose, it suggests coherence in implementation, and it is predicated on a distinct sense of the application of will power.

To advocate a "strategy" is to be denounced as an "interventionist", as a "planner", as a "lotus-eater" who does not grasp the fundamental dichotomy between coherence and the reality of Canadian diversity. To reject a "strategy" is to stand four-square for the free market economy, to hurl proud defiance at the advancing legions of bureaucracy from the embattled ranks of the private sector; above all, to align oneself with the stalwart entrepreneur who has had to meet a payroll. All this, ironically, in a Canada described as "a work against nature, a nation moulded despite the countervailing pressures of geography and economics". And, I might add, a nation in large part consciously fashioned through a National Policy.

In this context, it is my intention to advance some notions of an economic strategy for Canada. In doing so, I readily accept any labels which those on the 'other' side may care to apply to me.

One of our biggest problems in developing an economic strategy in this country has been our economists. It has been remarked that "economics is not only a dismal science but a dismal failure". As a profession, it often seems to engage, at least in Canada, in conceptualizations of hypothetical efficiencies and perfect competition, or in frequent and dubious projections of GNP growth. The air of aridity and unreality that so frequently characterizes economic deliberations has its origins in a refusal to accept that, to be relevant, economics must operate within a political context. It must serve a wider purpose; it must relate to larger goals. It must, in short, operate within a specifically Canadian context, and it must start from a uniquely Canadian position.

When our "economics" is not guided by purpose, policy becomes the product of intersectoral rivalry, of friction between bureaucratic

empires, and of sterile academic blue-skying. Economics outside of a political context provokes continuous fractious exchange among various levels of government. Discussion of national goals is inevitably debased from strategic to tactical levels, from ends to means, from policies to patronage.

I therefore hold, without apology or equivocation, that we need a Canadian "economics", that economic strategy in Canada must have as its rationale, and as its measure of efficacy, the maintenance and enhancement of Canadian sovereignty and self-reliance. Sovereignty and self-reliance I would characterize as the capacity to develop and exercise choice and as the capability to contribute effectively to the global community. I also hold that it is possible, within such a context, to conceive of a national strategy, and to implement such a strategy within the national framework and to the national benefit.

In the global context, the notion of enlightened self-interest is characteristic of the new international economic order. As such, it is a mainspring of the major shifts in economic power now taking place in the world. Our Canadian fear of negotiation and change founded on blunt and forthright articulation of what is in fact perceived to be the national interest, a fear that has given us a justified "boy-scout image", has turned us into a rather short-sighted actor wandering amicably but aimlessly on the international trading stage.

Ironically, more than most nations, we have the pre-requisites for self-reliance and viable participation in the global community — namely, educated manpower, mineral wealth, transportation and communications systems and financial resources. The situation is remediable if our purpose is clear and if the national will is present and expressed.

The plea for such an expression of purpose was recently and eloquently made from the Atlantic Region. If I may quote from a very recent report of the Atlantic Economic Development Council:

> Since a process of national reassessment is already underway in Canada, the Council considers the timing propitious for the political leaders of the region to seek a better set of understandings, by no means all contingent on constitutional reform, about the nature of the national purpose in economic affairs.

I THE NATIONAL POLICY

The critical linkage between political sovereignty and economic strategy is not new to Canadians. At least three elections were fought,

prior to World War I, on the issues connected with the national policy — i.e., free trade versus protectionism. The need to translate a geographic expression into a distinct economic and cultural reality was clearly perceived and well articulated. Railroads, resources and manufactures comprised and represented the positive intensive thrust towards independence embodied in the "National Policy". As late as 1926, we read of an "amusing parody that many of our fervid patriots who would fight to the last ditch rather than allow one foot of Canadian soil to be occupied by a foreign force, see no objection to the disposal of our economic wealth in instalments to the highest bidder". The same editorial ends with the sombre prediction that "once American capital assumes a dominant position in our industrial life, it is idle to imagine that we can retain complete control over our political destiny". Frank Underhill, in 1940, also wrote eloquently on this subject. "The Dominion of Canada represented an ambitious attempt to build up an economic empire independent of New York. Our banks, our railroads, our protected manufactures, were all expressions of this determination. Confederation, in fact, was primarily a movement to pre-empt the northern half of North America, to fence it off from American intrusion, and to develop it as a closed economic system the profits and the power from which should accrue to business interests north of the border".

All this is evidence of a powerful, traditional concern, translated into policy, about uncomfortable levels of dependency, about the shift from one imperial system to another. The central needs of a developing nation were well understood, even if not adequately satisfied.

Yet, by 1940, the notion of an economic strategy geared to sovereign purpose had largely dissipated, and the post-war period of ebullient growth completed the process. Indeed, recent resurgence of demand for national strategies appears to have occasioned a reaction of surprise as to its utter novelty. That the original commitment to a national strategy should have remained submerged for the last thirty years is a product of at least three factors.

First, the importation of Keynesian economics, more applicable to large self-contained economies, (the notion of the adequacy of big levers in a free market system) has obscured the need for discretionary policies in a developing economy such as Canada's. Hence, we have ignored many of the warnings we received, that Canada is unique and that acquiring philosophies and policies more appropriate to advanced economies can be highly damaging.

The second factor accounting for the demise of the traditional emphasis on a national economic strategy after World War II is, of course, that of penetration, in a particular form, of foreign capital into Canada. The current, unusually high levels of foreign ownership of

Canadian industry were substantially achieved by the end of the 1960s. As of the end of 1975, foreign investors owned 51% of Canadian manufacturing, 44.6% of mining and smelting, and 95% of petroleum and natural gas. Of course, domestic ownership remained high in such mature industries as textiles and beverages, but was, and is, low in agricultural machinery (38%), electrical equipment (35.6%), and chemicals (16.4%). This saturation of industrial ownership has resulted in abnormal levels of technological and financial dependency. For example, A. F. W. Plumptre's recently published work on "Canada and the World Monetary System" has acknowledged and recorded the steadily increasing loss of flexibility in our monetary policy in relation to U.S. economic policies and priorities. "Exemptionalism" is a sad tactical alternative to a determined national economic strategy.

Taken in the aggregate, the various facets of managerial, technological and financial dependency resulting from increasing levels of economic integration and foreign ownership represent a de facto formalization of our colonial status to the point that there are too few significant political, commercial or intellectual interests able or willing to advance a national strategy of self-reliance.

Thirdly, the speed and magnitude of Canada's growth concealed the ephemeral nature of that growth. We have achieved economic advance and employment without any significant industrial development. We secured lifestyles adequate to our expectations by selling off the "back forty". We erected a central Canadian manufacturing system without reckoning its awful cost, even had it been successful, in terms of national unity. We have committed to a pattern of persistent borrowing to finance current account deficits. These borrowings frustrate all attempts at economic sanity by committing us to high interest rates, thereby generating a drag on a Canadian economy that is already displaying a large excess capacity.

For these and other reasons, Canadians, after World War II, lost the sense of purpose in which the earlier national policy had been rooted. We imagined that we had accomplished the painless transition from an industrializing economy to a post-industrial society, that we had become a micro-U.S.A. The reality was a developing country growing rapidly as the result of the export of natural resources. In this context, George Grant's *Lament for a Nation* is a legitimate recognition of our weakness. Only his apparent despair is unacceptable because of the injustice it does to our illogical but native and determined instinct for survival.

That instinct is now, I think, again coming to the forefront, and so the concept of an economic strategy based on national self-interest is being revived. The economists, the new monetarists, seem to be engaged in a kind of rear-guard action. Having failed to conceptualize

stag-flation, they have neatly transferred responsibility for it to the bureaucracy. In frantically seeking remedies within outmoded theoretical constructs and comfortable mind-sets, they now refer glibly once again to North American alliances, to the reliance of an old panacea, to any solution but that of standing on our own feet, "A Counsel of despair in truth". A position which we have historically rejected.

We are now, I hope, in the process of moving back to the notion of a national policy and to the realities of political economy. In doing so, we are driven by the recognition of internal structural weakness, by new perceptions of Canada in a changing world, by the uncertainties of the impact of new aspirations in the world. Above all, we are driven by a sense that we are once again at a watershed in the development of Canadian society and that a new national policy may be required to buttress Canada as "a work against nature". As the Confederation Debates bear witness, Canadian society is the expression and product of the dominance of political will over economic forces. The Montreal Star asked on September 16, 1911, "The capacity we have — have we the courage?" That same question is equally valid today.

II CANADA IN A CHANGING WORLD

Courage we will need in plenty to meet the challenges of what has been termed "a period of awesome discontinuity". Of the myriad of changes and shifts beginning to affect us, and which we must cope with, I will deal with but two —

- the advent of a new global economic order,
- the nature and impact of technological change.

A New Global Economic Order

Under the imperatives of post World War II reconstruction, and with the Japanese resurgence as a vivid model, the New International Economic Order has emerged as a global context for Canadian policy. Implicit in this new pattern of international relations is a shift in economic power, new patterns of trade and technology flow, and new methods of business transaction. One author, Michael Hudson, has succinctly described these characteristics of the new global order.

> The U.S., industrial Europe, and industrial Asia are manoeuvring vis-à-vis the Near-East Africa and other third-world regions to carve out a new set of commercial relationships, cemented increasingly at the intergovernmental level.

This characteristic of intergovernmental transaction is fundamental to the new trading environment. The traditional free market economy which was to the U.K.'s advantage in the 19th century, and to that of the U.S. in this century, was characterized by the arms-length transaction between commercial enterprises. As such, it has been, by and large, replaced by a world economy regulated by governments acting in their perceived national self-interest. Under this radically reshaped environment, we observe orchestrated cartelization, strategic pricing, government-to-government bartering. Where comparative advantage does not exist, it is being consciously fashioned by highly focussed, structured domestic economic and industrial strategies. Cost competitiveness is replaced by price competitiveness in the pursuit of broad long term national goals. The basic formula supporting these endeavours is a uniquely close partnership between government and domestically-controlled industry, a drive towards specialization and a sharp upgrading of technological capacity. In most of the advanced countries and in the newly industrializing countries, coherence of policy and specialization are rapidly emerging as definitive national characteristics. Industrial and economic strategies stressing rationalization, protection of domestic base markets (exampled by what one observer has termed "a structural inhospitality" in Japan for imported manufacturing products), downstream processing (e.g., from oil to petrochemicals) are the common-place in the new international environment.

The results of the successful application of this formula have been startling. For one, the U.S. has begun to lose the overwhelming trading position developed out of decades of technological leadership; for another, manufacturing activity has begun to flow to the newly industrializing countries. This latter phenomenon is forcing the advanced nations to restructure their mature industries, and to seek their comparative trading advantage at the top end of the learning curve — in higher technology industries — in more and more specialization. Japan is already moving out of cheaper models of automobiles and is even contemplating an eventual transition away from car production altogether. The Netherlands is restructuring its ship-building industry, Sweden is studying the strategies for its beleaguered staple industries, and the British are launching a micro-processor initiative.

As this kind of international trading environment is consolidated, so we begin to note the emergence of the U.S. response: "orderly marketing" and "voluntary quota" agreements for steel; notions of free trade but with ground rules; serious expressions of concern that the all-important semi-conductor sector should not suffer the fate of the television industry. Underlying all this is the decision that the essence of U.S. economic difficulties, and the formula for American recovery, lies

in advanced technology. In this connection, a recent study by the U.S. Joint Economic Committee concludes: "The United States is likely to retain an unchallengeable competitive advantage only in products and techniques that are at the very forefront of technological development — or that require a huge integrated market for their creation".

There is strong evidence that, over an extended period of industrialization, some 38% of productivity has stemmed from technology. Other analyses, revealing the large comparative economic benefits yielded by high as against low technology industries, have been shown to apply to Canada as well as to the United States. Such findings have fuelled a new policy approach to technology enhancement in the United States. One such approach was advocated as long ago as 1975 by Robert Gilpin of Princeton, when he called for a national technology policy. It has recently again found expression in a White House sponsored review of technology policy and economic growth, and may well provide the base for a wide range of policies of the kind being demonstrated so successfully by America's competitors.

There is, in short, very considerable evidence that, in response to the challenge of the new trading environment, our southern neighbour is itself beginning to move towards coherent and orchestrated strategies aimed at economic growth. This perhaps reflects an intuitive acknowledgement that laissez-faire policies are appropriate only when market domination is obtained.

Canada has to adapt to this new international environment. As a first step, we need to take our collective head out of the sand and recognize the existence of the new trading system. In relation to it, the only option for Canada in resolving persistent balance of payments deficits is a more active trade strategy coupled with industrial restructuring. A technology policy lies at the heart of such a strategy.

Technological Change

The second challenge to Canada (which as a member of the Science Council I might be expected to emphasize) are the implications of the new industrial revolution now occurring. The pace of this revolution has been dictated by increasingly severe competition between advanced industrial countries. It has received additional impetus from the oil crisis. Recent OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) Reports have made this point quite strongly in describing the vigorous and prompt responses by western countries to the need for effective stabilization policies, as each country strives to increase its surplus on manufactures in order to pay for higher oil bills.

In addition, as I have noted, the rapid importation and exploitation

of the more mature technologies by the Third World have stimulated a major shift of less sophisticated manufacturing activities from the West to the developing world. In such circumstances, advanced technology has become one of the few remaining competitive edges available to western nations and Japan, with the result that there has been a relentless push towards technology in new products and services, as well as the incorporation of ever more advanced production processes. Of all the technology "fronts" pursued in response to these pressures, perhaps the most pervasive in its impact, the most rapid in commercialization, the most revolutionary in its implications, is electronics, with its miniaturization of components, its implications for lowering the cost of computation, and its facilitation of the marriage of computers and communications. A French Report entitled "L'Informatisation de la Société" observed, for instance, in respect of only one facet of electronics that "Teleprocessing, like electricity, will flood to all aspects of social life, shaking up the very nervous systems of organizations and society as a whole".

It is utterly crucial to any country aspiring to industrial health that it map out and implement a strategy designed to achieve international leadership in this new wave of technology. The position of Canada in this race, the measure of our self-reliance in technology, will be a significant determinant of our economic and political strength. As Ricardo has observed, it is difficult to deal with technological change but it is disastrous to ignore it. We will, as a developing industrial economy, either ride the crest of technical change or be submerged by its consequences.

III THE CANADIAN CONDITION

In apparent defiance of its plethora of human and material resources, Canada has not adequately positioned itself within the new global environment and in relation to the new industrial revolution. It will be the task of the new economic strategy — the New National Policy — to address a challenge of this scope and scale.

Although one would in no way wish to contribute to what has been termed "a pernicious melancholia" about the condition of bad industry, there is something to be gained from a reasonable dose of realism.

With regard to the primary, resource sector, the traditional keystone of the economy, it is generally accepted that our position has weakened. There is certainly agreement that we cannot look to this sector for absorption of significantly higher levels of skilled labour. In the area of minerals, our difficulties seem to lie less in a deterioration of our efficiency in exploiting domestic reserves than in the emergence of new

world sources of supply that are simply cheaper to exploit — sources that are made even more attractive through strategic pricing and cartelization by Third World countries. OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) has seen its emulators in other resource cartels such as CIPEC (copper), the Caracas Group (iron ore), and many other groupings with interest in such minerals as bauxite, tungsten and mercury. Inevitably, our world market share is threatened. In forest products, there is also a pattern of declining market share by Canadian industry — our share of world market having dropped over the last 20 years from 31% to 19%, while incidentally, the U.S. share rose from 9% to 12%. In agriculture, we face sizeable deficits as vegetable and fruit importation increases. The oil and gas sector is currently enduring a further cycle of estimated superabundance, but the high probability of a significant deficit position has not been discounted — merely deferred. It is disturbing moreover to dwell on the notion that, having been structured primarily as a "hinterland" of initially the U.K. and the U.S. industrial base, policies for the development of the resource sector have resulted in a mining industry with no domestic mining machinery sector, a fisheries industry with limited processing capacity, and an agricultural industry with an inadequate agricultural machinery base. The failure to understand the necessity to conceptualize Canadian self-reliance has generated an unacceptable level of dependency, and a damaging truncation of the national potential represented by our resource wealth.

The Canadian manufacturing sector has been analyzed in detail. The causes of its weakness are in dispute, the fact of its deficiencies are not. One of the more optimistic reviewers (the Chairperson of the Economic Council) has observed that

> ... the growth (of the manufacturing sector) has not been sufficient to mask the fact that there are additional seemingly intransigent structural problems within the manufacturing sector ... problems which detract seriously from the long run potential success of Canadian industry ... and many remain deeply pessimistic about the future competitive performance of Canadian industry. This pessimism is not entirely unwarranted.

In its own work, the Science Council has isolated a number of these structural problems. These include the truncation stemming from foreign ownership and with it the high level of dependence on foreign technology and the migration of services to the U.S., resulting in a projected deficit in that area alone of 1.5 billion by 1985; an environment hostile to the Canadian entrepreneur; the relative absence of high technology industries; and significant regional imbalances in terms of wealth and economic interest. These structural distortions are not

amenable to benign neglect, to piecemeal adjustments, or to the supposition that macro-economic and monetarist policies will provide for automatic adjustment. The notion, for instance, that tight money policies together with a depreciated dollar comprise an adequate curative is at the very least a dangerous misunderstanding. Despite all its short term advantages, devaluation impairs economic activity, intensifies inflationary pressures by, amongst other things, increasing import costs in an import dependent economy, and it reduces employment. A developing economy, such as Canada, must move to a more discretionary policy stance. A sustained recovery of the Canadian economy, in short, is unlikely in the absence of selective structural change.

The tertiary service sector requires more analysis and there are those who look to it with a very considerable optimism. I would maintain only that its viability is heavily dependent upon the overall health of the economy. Its linkages with manufacturing (33 service jobs linked directly to each 100 manufacturing jobs) and resources are substantial. It is difficult to conceive of a viable tertiary sector in the absence of a dynamic manufacturing and resource base. This conclusion has been strongly supported by recent findings of federally sponsored committees of senior industrial and labour representatives who have been deliberating on industrial policy.

In reaction to the combination of difficult circumstances and the absence of a coherent national response, Canadians have been inclined to move to 11 political economies rather than one. Each province, as well as the federal government, now creates its own procurement policies and its own industrial development initiatives in an attempt to resolve specific local problems in its own way. The result is a degree of balkanization; the ensuing absurdity is the spectacle of competition among provinces as to which will pay more to secure yet another branch plant.

It is not a matter for surprise, therefore, that the notion of "an unfavourable business climate" should remain fairly widespread. Whether, in an economy with both a substantial resources sector and a large manufacturing sector, it is ever possible to achieve consensus at any one time as to what constitutes a favourable business climate is open to question. Be that as it may, there is a general consensus that, in addition to more specific measures, government must act quickly to improve the environment for Canadian business, as a means to achieving higher levels and a higher quality of employment. There is also a consensus that such a process must rest on the same high level of collaboration and concert between the private and public sectors as pertains in competitor nations.

The call for a new economic and industrial strategy is multi-

sectoral. Organized labour has for some time been keenly aware of the inability of the economy to generate acceptable levels, and an acceptable quality, of employment, of the flight of skilled jobs to the U.S., and of the persistent problems of productivity differentials. At the 12th CLC (Canadian Labour Congress) Constitutional Convention held in Quebec City in April 1978, there was a call for "a comprehensive national industrial strategy which will provide the kind of growth we need . . . and which ties in the production of raw resources to each industrial sector of the economy". The Canadian Federation of Independent Business, representing some 53,000 members, has propagated its own industrial strategy. The Canadian Manufacturers' Association, while characteristically rejecting the word strategy, called for a range of comprehensive and coherent industrial policies that would achieve the same end.

There can be, therefore, little question that there is nation-wide recognition that current policies and institutions have not adequately met the challenge. In addition, there is also a clear understanding that such strategies as are to be evolved must not aim at recreating a central Canada industrial system. Rather the essence of a national policy must rest on the coordination of regional development policies providing for the regions what the Atlantic Development Council has termed "a sure sense of participation in national economic endeavour". Above all, there is a demonstrable, general readiness to move towards more comprehensive strategies designed to engineer an economic recovery.

IV THE ESSENCE OF A NATIONAL STRATEGY

The key to the revival of the Canadian economy is the revitalization of its industrial base and the linking of it more directly but not exclusively to the resource base. In addition, some have pinpointed "the crucial role that the manufacturing sector must play if full employment conditions are to be established in Canada". However, the interdependencies and linkages between primary, secondary, and service sectors are strong, and it is important that the new strategy should aim at consolidating those linkages.

Even a cursory review of the myriad policy proposals from CLC, CFIB (Canadian Federation of Independent Business), CMA (Canadian Manufacturers' Association) and other groups indicates a surprising level of agreement on the principal features of the new industrial strategy.

— First and foremost, the quest after self-reliance, the concern about the consequences of increasing dependency in a rapidly changing world, is an important aspect of the current climate. "Living within

our means", and increasing our competitive capabilities are recurring expressions of this aspiration. The new strategy must satisfy that aspiration.

— Second, an economic strategy must be truly national. It is not accidental that this very word appears in the CLC appeal which I have cited. Emphatically, "national" is not synonymous with "central". We have too frequently inhibited progress by discussing Canadian industrial policy only in the Ontario/Quebec context, or by assuming that a national policy demands a massive central organization, with its own characteristic "Ottawa" fixation.

— Third, the new strategy must coalesce rather than polarize our national capabilities, managerial and otherwise, toward a common end. Labour, industry and government, must collaborate in the agreed purpose of enhancing self-reliance.

— Fourth, there is agreement that we must move to some form of specialization based on a perception of Canadian comparative advantage. "Who plays God?" is a serious question, although often casuistically advanced. Other countries are facing this issue. The issue of specialization will not go away. I would add that comparative advantage, the basis for specialization, is not a static condition. In addition to mineral wealth, to geography, to ocean resources, there are comparative advantages to be generated by entrepreneurial skill, by talent, by exploitation of new technology. Japan provides a vivid example of necessity as the mother of invention, and of contrived comparative advantage. Her orchestrated approach from defensive to offensive technological policies has made her an envied model for newly industrializing countries.

— Fifth, economic strategy will need to generate a long overdue dynamic linkage between the resource sector and manufacturing and technology. For reasons associated with the nature of the development of high technology in Canada, there has long existed a troublesome and damaging alienation between the two sectors. The consequences of this can be seen in that we possess the largest mining industry without a mining-machinery sector, and in the development of advanced military aircraft navigation systems without military aircraft development programs.

— Sixth, economic strategy will need to recognize, finally if belatedly, that technology is the engine of economic growth — technology, expressed not merely as a flow of new exotic products, but as a process of improving productivity, of rejuvenating competitiveness, of raising reliability and quality, of making work at all levels more meaningful and rewarding. Because of our own distorted industrial structure, with its geographic imbalance, with its high proportions of mature industries, and with its "branch plant characteristics", the

technology enhancement aspects of the strategy will not occur naturally: they must be orchestrated and applied as a conscious process.

— Seventh, we must be ready to recognize that, as a "developing economy", the partnership between industry, government and labour is crucial, that the partnership must be positive. Technological innovation depends upon developing new mechanisms for improved coordination among the three groups.

These seven elements, at least, of a national strategy are widely agreed upon. We should concentrate on what we do agree on, try to clarify these issues, and examine their implications. All too frequently, our failure to agree originates in disputes about the form that remedial action should take rather than on the need for such action. Evidently, we have been too prone to stress differences rather than build on accord and complementarity.

V AMPLIFICATION OF CARDINAL ELEMENTS OF STRATEGY

Although it is clearly outside the scope of these remarks to fully develop these seven cardinal elements of strategy into full-blown policies, I would like to present a few examples of how policies could reflect these objectives.

"National" Strategy

Within the context of a "national" strategy, the Science Council has advocated, for 13 years now, the deployment of major programs in the interests of regional development. Major programs, broadly defined, have a duration in decades, involve expenditures in hundreds of millions or in billions, and encompass a variety of disciplines and capabilities. Some examples include a space program, nuclear energy development, Arctic gas transportation, and oceans resource development. The essence of the notion is that, although federal financing and even federal initiative might be involved, the activity would be planned, coordinated, and managed in a region, thus providing for the coalescence of indigenous skills in that region. Under the impact, for instance, of the opportunities created by the 200-mile marine limit, it would not be too farfetched to centre in the Maritimes a fisheries development program incorporating research and production capabilities across the entire process of ocean harvesting to product marketing. Surely this kind of program is superior to a Bricklin venture, where we try expensively and desperately to marry the wrong technology to the wrong areas in order to serve a distant leisure market.

Unless this kind of major program is launched as a regionally managed endeavour, we will not be able, in the reasonably near term, to escape the "central Canada syndrome", with all its critical strains on the federated state.

The Coalescence of the Canadian Community

I have referred to the need to coalesce rather than polarize the major actors in our economic system. The strains between the private and the public sectors have been severe. The burgeoning role of government has eroded the productive capacity of the Canadian economy and the private sector has been quick to resent its intrusions.

It is undeniable that government now captures too significant a portion of the national resource and it is imperative that we concentrate on rolling-back the tide of government expenditure and on introducing a sense of fiscal discipline. Yet, as Herschel Hardin has pointed out, the public sector has played an unusually important and innovative role in national development. The Ontario and Quebec Hydros, the CNR, and AECL (Atomic Energy of Canada Limited) are obvious examples. We need to build on this record of innovation, rather than reject the entire experience with disdain. Given an adequate and sympathetic approach, such a policy is likely to be supportive of and complementary to a strong private sector. Indeed, one of the ironies of the current debate on economic and industrial strategy in Canada is that business often vehemently rejects government interference while at the same time seeking specific sectoral support. Partnership is preferable to polarization.

Specialization

In the matter of specialization, again there is a surprising level of agreement on areas of comparative advantage — a skilled labour force, a competitive banking system, a transportation and communications infrastructure. Others emerge from our geographic challenges — resource processing, energy transmission, bush flying, satellite technology, and ocean harvesting. Linkage of specialization of high technology to natural resources is crucial, in that, because of imminent declines in resource wealth over the medium term, other countries tend to specialize deliberately in other areas. This is not to deny a need and, given our skilled labour force, a capacity to generate dynamic comparative advantage. But we must start by exploiting what we have.

Such objections as do emerge to this notion of specialization seem

to focus more on the implied abandonment of the mature industries rather than on the choices for concentration. On this point, it is already being amply demonstrated in other western economies that it is preferable to recognize an emerging weakness and to strategize for reinvigoration or redeployment than it is to await an inevitable crisis and then respond with hastily conceived and inadequate defensive measures.

Canadian 'Core' Companies

Fifthly, the issue of intensification of our technological effort. I will not bore you unduly with the rationale for intensified domestic technological activity as a means of creating comparative advantage. Many Canadians are already convinced. The remainder will soon be in a position to comfortably and belatedly argue for an emulation of the new and vigorous American thrust in this direction. What I would like to do here is to note the all important relationship between research propensity and ownership, and to remark the commendable and sudden shift in government priorities toward stimulation of research and development activity in Canadian industry.

Recently developed data indicate quite clearly that, in several sectors, domestically-owned companies perform more R & D per dollar of sales than do foreign-owned companies. This in turn indicates, given other considerations bearing on truncation, that our central thrust must be to build Canadian-controlled, technology-intensive corporations in the sectors where we have decided to specialize. MDA in Vancouver, Hermes in Halifax, and Sedco in Saskatoon provide vivid evidence that the notion of such core Canadian companies need not imply a central Canada policy. Since much of our industry is foreign-owned, this core company concept will not be easy to implement; it will meet the vigorous but fatuous criticism that the concept implies a hostility to foreign investment. However, given that technology is critical to growth, and that technology stimulation and the entire regenerative innovation process is best accomplished through domestic companies, it is surely acceptable to apply such a policy. After all, it will encourage the development of a more viable and self-sustaining economy, from which all sectors, both domestic and foreign, will undoubtedly benefit.

I would add, in this connection, that innovation policies must increasingly recognize the important role played in Canada by small and medium enterprises, as generators of technology, as risk takers, and as employers. Recently compiled data shows that companies with 20 employees or less (by definition overwhelmingly Canadian) have accounted for by far the major portion of job creation in Canada over

the last 15 years. It is from this group that our "core" companies will develop. It is this group that the successful core companies will nourish.

Stimulation of Technology

One of the more encouraging trends in the evolution of economic and industrial policy is the rapidly rising awareness at political levels, federal and provincial, of the contribution that technical innovation makes to economic growth. This awareness has reflected itself not only in peroration, but in a series of halting but determined efforts to orchestrate research and development policies, and to link these policies to initiatives bearing upon government procurement, ownership, and other related issues. Implicit in the character of these broader efforts is the recognition that industrial success is not the product of mere technical inventiveness, but rather that industrial success is also, and even more so, the precursor of sustained innovative effort. It has been realized that R & D push strategies are inadequate in the context of our distorted and truncated industrial structure.

The problem of technology stimulation is soluble therefore only within a wider economic and industrial strategy which "specializes", which encourages multinationals to accord product mandates to their subsidiaries, which resolves structural problems by encouraging the development of core companies, which achieves a concert of university research and industrial development, and which rewards innovative risk with adequate payoff. Technology stimulation is therefore part and parcel of a national economic strategy.

These examples will, I hope, illustrate the application of a total strategy, a new national policy, geared to increasing our self-reliance as a nation.

VI MECHANISMS FOR A NATIONAL STRATEGY

It is undeniable that innovation in policy demands a corresponding capacity for institutional innovation. Within the last two years, there have emerged encouraging developments in the process of concertation in Canada. It is crucial that the importance of this process be recognized and that we consciously bend our efforts to improving mechanisms for the management of Canada as a federated, regionally disparate state. Some years ago, an authoritative external observer, Robert Gilpin of Princeton, had despaired of "a strategy" for Canada precisely because of its federal structure and its regional disparities. It

is therefore in the area of coordinative mechanisms that innovation must flourish.

At the intersectoral level, the federal government has given solid evidence of a determination to seek effective cooperation among business, labour and the public sector. The response to these initiatives has been equally encouraging. For instance, the recent concerted approach to development of sectoral industrial strategies has been a great success. The resultant Second Tier Committee Report of October 1978 observed that "This is the first time business and labour, under government auspices, have jointly worked on major economic problems and come up with specific recommendations". We are now moving, I believe, beyond "tokenism" in consultation. We need to intensify these efforts.

Within the federal government itself, the struggle to achieve coherence is making headway. The recently established, though yet to be tested, Board of Economic Development Ministers is a welcome initiative, and provides the opportunity for a harmonization of economic policy. It could also provide for the formulation of economic strategy beyond the scale of individual ministries and beyond the usual electoral time frame.

It is at the political level that the study of integrative processes and mechanisms is urgently needed. In so many areas — environmental and resource policies, education, communications — our inability to match the growing scale of the issues with innovations in national decision-making machinery is frustrating our drive to self-reliance as a nation. This instant politicisation of significant issues reflects an approach directly in conflict with our needs. In order to evolve a balanced, decision-making system for a national strategy, we require, above all, in a federated state, the sense of common purpose expressed and conceptualized as "self-reliance". This must be coupled with a growing, consciously orchestrated bureaucratic and political interaction between federal and provincial regimes. It is worth noting, in this respect, that inter-provincial trade accounts for about 25% of all Canadian manufacturing shipments. In the light of growing balkanization, in the light of the need to rebuild our industrial base, it is imperative that mechanisms designed to achieve an internal Canadian common market be established. Development of such mechanisms, for obvious reasons, must start at the political level.

As these mechanisms multiply, as areas of common economic interest evolve, so too will the consensus develop for more far-reaching constitutional revision. We cannot legislate a nation. Common purpose and a commonly perceived collective interest are pre-requisites of political change.

Conclusion

The complex of changes now facing Canadians is an exciting and challenging prospect. It is made the more exciting by the sheer magnitude of the major tasks confronting us as a nation in the process of articulating our values and capitalizing upon our vast resources. Required energy investments alone are expected to exceed 5% of GNP annually. Expenditures of 175 billion (in 1975 dollars) have been projected in the energy sector between 1976 and 1990. Pipelines, LNG tankers, gas processing and heavy oil upgrading plants are some of the numerous demands on our capacity. There are similar challenges in other resource areas.

The task before us is to ensure that Canada and Canadians participate in, and benefit from, this growth. We must ensure that we concentrate on building our indigenous strengths and on increasing our self-reliance.

Faced with such a task it is imperative that we open our minds to questions and solutions which, for at least thirty years, have been considered to be outside the scope of traditional policy formulation.

1. Why should we not conceptualize, in terms of policies and institutions, around the possibility of a Canadian common market?
2. Is it feasible, and compatible in terms of the Canadian ethos, to move to some substantial measure of long range national economic assessment and planning activity? The private sector does it!
3. Why can we not begin to assess the benefits of, and policies bearing upon, increasing domestic ownership of industry?
4. Is laissez-faire supported by Keynesian demand policies an adequate posture for a developing economy?
5. Why is it not possible to evolve a "national" economic and industrial policy for a federated state? What new or redesigned institutions are needed?
6. Can we evolve a planning framework which is national but not central?
7. Is it to the national benefit that monetary policy can be pursued independently of economic strategy?
8. Is Canada's dependence on net capital inflows a necessity or a habit? Should greater capital self-sufficiency be a national economic goal?
9. Why is it not possible to coordinate external federal/provincial borrowings, and to attempt even gradually to internalize them?

All these questions need to be asked and answered, without fear of labels. All of them should be asked against the clear goal of increased

self-reliance.

Against a backdrop of immense change and immense opportunity, an absence of common purpose and clear direction inevitably involves a narrowing of options, a lessening of choice, a growing dependency. Decisions on how we live and work, where we live and work, how we are educated, and with whom we collaborate will either be made by us or for us. To this point in our history, the absence of sharply focussed crisis has generated in Canadians a careless somnolence as the preservation of our decision-making capacity and our sovereignty.

That crisis is I think with us now. It shows itself in our uncertainty. It shows itself in the notion of economic integration with our powerful albeit friendly neighbour without fully understanding the consequences of that integration. It shows itself in increasing regional disparity.

The clear decision which we have to make is in the direction of increasing our self-reliance as a developing nation with a northern frontier. The articulation of a new national policy, resting on that purpose, is in these decades of immense change the essence of the Canadian challenge. In the final analysis, we have to work out our differences, and seize our opportunities, on the northern half of the North American Continent.

LONG-TERM CAPITAL INFLOWS AND BALANCE OF PAYMENTS POLICY

by
Bruce W. Wilkinson
Professor of Economics, The University of Alberta
Lecture delivered at The University of Manitoba, Winnipeg

Introduction*

Consideration of an economic strategy for Canada — the broad theme for this lecture series — is usually based upon the presumption that Canada must have a sustained inflow of long-term capital from abroad and that our macroeconomic policies have to be devised to accommodate this "need". It is my objective this evening to question this presumption, and to suggest that there is good reason to begin thinking, now, about the possibility of reducing Canada's reliance upon long-term capital flows from abroad, and to lower Canada's net international indebtedness. I believe this is an essential part of any economic strategy we may devise to improve the efficiency, technological capability, productivity and international competitiveness of our industry.

Let me elaborate. Suppose that the present discount of the Canadian dollar of about 15 percent vis-à-vis the U.S. dollar, plus other measures that are being taken, or may be taken, to rationalize the manufacturing sector and/or improve the technological base, begin to produce a steady improvement in the merchandise trade account sufficient to more than offset the growth in interest, dividends, business service fees and tourism costs. If we continue to adhere to the belief that long-term capital from abroad is essential, then, as the current account improves, we will see ourselves as having no alternative but to let the Canadian dollar rise once more. This rise will, in turn, discourage exports, encourage imports and diminish the merchandise trade surplus, thereby leaving or expanding the deficit on current account and seemingly justifying the assumption that capital inflows are needed. In the process, the appreciation of the dollar will tend to jeopardize, or at least make less effective, the other economic strategies designed to rectify our unemployment or our technological backwardness.

In brief, it is time we took a more questioning attitude towards the traditional practice of encouraging and welcoming almost any and all long-term foreign capital into this country.

Thus, I propose to look at the issue of restraining long-term capital inflows under the present system of flexible exchange rates, focussing initially upon debt capital. Subsequently, direct investment involving

foreign ownership and control of resources will be considered. In due course, some suggestions for reducing dependence upon capital inflows will be indicated.

But before we turn to these topics, a brief outline of some of the policies followed over the past decade or so, and of Canada's current situation, may be useful.

Throughout the 1960s, it was a cornerstone of our nation's policies to preserve a steady inflow of long-term financial capital. In 1963, when the interest equalization tax was imposed by the United States on debt capital borrowed in that country, thus effectively raising the cost of borrowing there by about 1 percent, Canada petitioned for, and received — at the cost of accepting a ceiling upon our foreign exchange reserves — an exemption from it. Again in 1966 and 1968, when the U.S. set guidelines to limit direct investment outflows, we in Canada almost frantically (especially in 1968), and successfully, besought that country to exclude us from the restrictions — even though surveys at the time clearly suggested that the net impact upon Canada was likely to be small, and even though, over these years, the Canadian merchandise trade balance was noticeably improving, so that we should have been able to cut our borrowing.

Economists from about 1966 onward were suggesting that, because our net merchandise exports were strengthening, the Canadian dollar should be freed to rise to a higher international value — which was eventually done in 1970. Little analytical attention was given by them during these years, or more recently to reducing the build-up in foreign exchange reserves beyond what was needed, by discouraging inflows or expanding outflows of long-term capital. Granted, some attempt was made by the Bank of Canada to inhibit capital inflows in the early 1970s by pumping unprecedented amounts of money into the economy. But this strategy was inappropriately conceived and executed, so that all Canada ended up with was a massive dose of inflation. The net effect of the Bank's fumbling efforts was simply to convince economists and other pundits that it was next to impossible, or ill-advised, to attempt lowering the surge of long-term capital that has been funnelling into this country for most of our recorded history.

Presently, apart from the United States, whose currency is virtually the world's currency and for that reason that country has massive short-term claims against it, Canada is the world's largest net international debtor. The book value of our indebtedness is now over $55 billions, or about $2,400 for every person in the nation. If the market value, rather than the book value, of the net foreign-owned and controlled assets in Canada were used, the aggregate debt figure would be much larger than $55 billions. The increase in our net indebtedness is now running at about $4 to $5 billions annually, and if the undistri-

buted earnings of net foreign direct investment are counted, another $2 to 3 billions annually should be added to this figure. Net services costs, that is, interest, dividends and retained earnings on our net indebtedness are now over $6 billions annually. With interest rates about 10 percent, every $1 billion of borrowing adds another $100 million to service costs.

Incidentally, the misconception that many people have that Canada is now engaging in more direct investment abroad than foreigners are undertaking in this country arises because the figures published by Statistics Canada generally do not count retained earnings of foreign-owned firms in Canada as additional foreign investment here, even though that is precisely what they are. We should be showing these in our balance of payments, so that the true state of our dependence upon foreign funds is more fully understood.[1]

With these things in mind, let us turn to the issues associated with continual, long-term capital imports.

Long-Term Capital Inflows and Unemployed Resources

When we discuss the need for borrowing funds from abroad, it is sometimes useful to distinguish between situations where substantial unemployment of labour and unused capacity exists in industry and those where something approaching full employment of resources pertains.

Where unemployment occurs, there is little justification for borrowing abroad. To put the argument in its simplest form, consider a situation where the current account is initially balanced and no capital flows are occurring. Then, injections of new spending into the economy, either by governments or businesses, can be financed by a domestic expansion of the money supply. If policies are pursued which cause potential borrowers to obtain their funds from abroad, all we are doing is saddling ourselves with unnecessary foreign debts requiring increased exports in the future to meet the service charges on them and eventually to repay them. These expanded exports will mean that fewer goods and services are then available for us to consume in the future than would have been possible if we had simply financed the initial expenditures domestically. Thus, by borrowing abroad under conditions of much unemployment, we impose an unnecessary net burden upon our society.

Notice also, that because foreign borrowing pushes up the value of the Canadian dollar, thereby discouraging exports and encouraging imports, a current account deficit equal to the borrowing will eventually be created by this borrowing.[2] Thus, any expansionary effect upon

the economy of the spending financed from foreign funds will tend to be offset by the contractionary effect of the current account deficit. The sectors which the new spending goes into will be enlarged, and the sectors hurt by the hither international value of the dollar may well be reduced in size. The net positive effect upon domestic employment from borrowing abroad will tend to be next to zero.[3] Certainly, it is clear that the effect will be less than if the same additional spending in the economy had been financed from domestic sources. In other words, foreign financing of domestic expenditure in an attempt to lower unemployment not only will impose an unnecessary net burden upon society in the form of debt servicing and repayment, but it will also be less effective than internal financing in raising the level of employment! This is quite a different perception than what we are accustomed to hearing in this country from our politicians — and from many others.[4]

The situation is complicated a little today, however, because we already have a current account deficit and, owing to a combination of international circumstances and domestic inflationary policies in years past, Canada has substantial inflation. Thus, supporters of continued capital inflows may argue that even though it may be possible to reduce unemployment more effectively by domestic financing of economic expansion, to do this, and thus reduce capital inflows, would cause the foreign exchange value of the Canadian dollar to be lower, raise export and import prices, and augment inflation. But even so, is this a sufficient reason for maintaining large-scale inflows? If our dollar is not yet low enough to enable us to compete internationally and reduce our current account deficit, should we be sustaining it by continual borrowing? Are we not just forestalling the day when an additional depreciation will be necessary and, in the meantime, accumulating unnecessary foreign debt, increasing our service obligations and thus enlarging the size of the eventual depreciation required, and simultaneously, making it that much more difficult for other employment-creating measures to be effective?[5]

Although I shall leave most policy suggestions until near the end of this paper, it is appropriate to make one or two comments along such lines at this juncture. From what has been said, it would seem evident that if we are serious about reducing unemployment, it would be advisable to move towards expanding domestic spending with domestic funding. This policy would not require us to pump any additional new money into the economy than that which would have occurred initially from borrowing abroad.[6] Instead, we could simply leave the domestic interest rate structure where it was for most borrowers, and then permit those provincial or municipal governments and businesses who normally obtain funds externally[7] to do so from domestic sources at the same

interest rate they could get abroad, and according to international credit-rating standards. The initial injection of money into the system would be the same as if the money had been from foreign sources. Then, as domestic income increased, some leakage of spending and money into imports would occur, but not so much as to cancel out completely the additional new outlays as would tend to happen under foreign financing. With the decline in capital inflows and initial growth in imports, the dollar would depreciate, not rise. Over a period of time, imports would be dampened while exports and investment would be stimulated, thus providing an extra spur to the economy while simultaneously strengthening the trade account and lowering — eventually eliminating — the current account deficit. The new money remaining in the system after any net import leakage was financed would be required for transactions purposes as income expanded.

This policy may appear to favour the large borrowers who have international credit rating. But, in fact, it would be less discriminatory than existing policy which requires the entire nation to export more products and services in the future to make available the foreign exchange for servicing and repaying the foreign debt incurred by these large borrowers.

Other techniques might also be used to assist the shift of borrowing to domestic sources. To illustrate, a withholding tax could be imposed on all interest payments on foreign indebtedness so as to discourage inflows of funds. This tax could be set high enough to make the net return to foreign lenders unattractive, or alternately, to cause borrowers going abroad for funds to have to offer interest rates significantly higher than what they would pay on domestic borrowing, so as to compensate the foreign lender for the withholding tax he has to pay the Canadian government on his interest receipts. (We might note in passing, however, that our federal government has gone in the opposite direction by removing the withholding tax on interest payments abroad, apparently to encourage more capital inflows.) Alternatively, or in addition, interest payments on foreign debt held by large corporations could be declared as not deductible expenses for income tax purposes.[8]

It would not be difficult to provide the extra domestic funds to borrowers either. The Bank of Canada could purchase securities from the chartered banks to expand their reserves and hence their lending base, and simultaneously require them to provide loans at internationally competitive rates to those groups who would otherwise go abroad for their funds. Or, if for any reason, this approach was found to be administratively difficult, a new lending agency or bank could be set up which would be authorized to sell its own securities to the Bank of Canada in return for deposits with the Bank for use in making loans.

Any undesired spillover of funds into the rest of the banking system could be soaked up by the Bank of Canada in the same way as it does this now on occasion. In short, when significant unemployment exists, little prevents Canada from domestically financing the expansion of additional economic activity within our boundaries, other than our own will to do so.

Advocates of retaining capital inflows may argue that during the initial period (which could be two years or so) during which the inflows push up the foreign exchange value of the dollar, there is a positive "terms-of-trade" effect. That is, the nation as a whole benefits by being able to buy all its imports at lower prices in terms of its own currency, and thus in terms of the quantity of goods and services it must export in exchange for imports. This "terms-of-trade effect" is seen as bringing a short-run improvement in economic well-being for Canadians from borrowing abroad. But what is forgotten is that over future years when interest obligations must be met and finally the debt repaid, downward pressure on the currency and hence higher costs for imports will result. This implies a loss in well-being at that time, compared to the situation if domestic rather than foreign financing of the expansion had initially taken place. Can one argue that the initial gain is greater than the subsequent loss? Even if it were, and this is questionable,[9] it is highly doubtful it would come anywhere near offsetting the net burden placed upon the nation from piling up foreign debts that could have been financed domestically.

When we turn to consider the choice between capital inflows and internal financing of new investment under conditions of fully-employed resources, or something approaching full employment, a number of other questions need to be examined. To these we now turn.[10]

Capital Inflows with Full Employment

When full employment exists, the main reason usually offered for welcoming long-term capital inflows is that it increases the supply of goods and services available to the country beyond what domestic resources can presently produce. On the one hand, if the extra imports financed are all consumed, it is apparent that the choice the nation is making is simply to increase its consumption today at the expense of consumption in the future when goods and services must be given up to foreigners so as to create a trade surplus sufficient to service and repay the indebtness. On the other hand, if domestic investment is eventually enlarged by the amount of the extra imports, capacity is enhanced accordingly, so that output in subsequent years may be greater than otherwise would be possible. However, even in this latter situation the

nation could, if it wanted to, augment its capital stock without foreign borrowing. We have an option. If we are prepared to cut expenditures on consumption, thereby freeing resources to be devoted to investment, the same level of net investment and thus the same rate of future growth could be maintained as when capital inflows occur. Thus, the potential for additional output in the future would be identical under both policies. But by financing the investment with capital inflows, the future level of consumption could not be as high as it could be if domestic savings were initially increased. Some of the additional output would have to be used for exports to provide the funds to service and repay the foreign debt. Once again then, capital inflows in times of full employment only permit a higher level of consumption today at the expense of some additional consumption in the future. This is the essential trade-off we are making by borrowing abroad. Now, if we choose to borrow abroad, many economists may argue that it must be because our collective marginal rate of time-preference exceeds the market interest rate, that is, the rate at which we discount consumption in the future to get its value today is greater than the interest rate we have to pay on our debt. Hence, we must have a net gain from borrowing.

This conclusion needs to be disputed on a number of grounds. First, much of the Canadian borrowing abroad is done by governments. It is widely accepted that governments (or politicians, if you like) have a very short time-horizon — about the period until the next election, which may be four or five years at most, and often less. A prominent hypothesis is that governments' main objective is not to maximize the well-being of the populace, but to maximize the probability of being re-elected. If this is so, the years beyond the next election are discounted very heavily, so that, in general, politicians' discount rate at which future consumption is valued is probably much higher than that of the average citizen. Hence the present value they place on consumption foregone in the future may be less what the public would place on it. They may, therefore, be in favour of borrowing more abroad than individuals would borrow if the choice was theirs.

Second, and this is perhaps more important, do people really understand that the choice being made when we borrow abroad is simply to enhance consumption today at the expense of greater consumption in the future? They may well believe that they are getting something for nothing so to speak. Incidentally, it is in the interests of politicians desiring to be re-elected not to discourage this type of attitude. We see all levels of government borrowing abroad (and also welcoming foreign direct investment, although I have not yet allowed for this latter type of borrowing in my discussion). But it is not common for them to point out that consumption subsequently will have to be

reduced from what it could otherwise be to meet debt obligations. Hence a woeful ignorance exists of the exact choice we are making as a society.

Third, even if we understand the selection we are making of current over future consumption, do we actually have the right to discount the consumption of our offspring as we do? This particular issue is receiving much attention today with respect to the discounting of the value of posterity's non-replenishable resource production. To illustrate, at a 10 percent discount rate, a dollar's worth of resource production or consumption to be received 25 years hence, is only worth 9 cents today; if it were received 40 years hence, it would be worth only 4 cents today; and if received 50 years hence, it would be valued at less than one cent today. Our descendants may not see things quite the way we do, even if their total consumption is higher than ours because of the capital stock increasing. Their idea of the discount rate we should be using may be much lower than what we have employed. Accordingly, the value of the consumption they forego to service and repay the debts we have incurred may to them be greater than how they appraise the extra consumption we have enjoyed.

In short, the fact that long-run borrowing abroad by some groups in our society does occur in times of full employment cannot, by itself, be used as a justification that it is in the future interests of the entire society that it should continue. The matter needs to be probed more deeply — for the reasons indicated.

Another question needing to be asked about capital inflows is this. Have the inflows caused the composition of Canadian production and trade to be altered with adverse effects for the employment situation too? For example, if there is upward pressure on the Canadian dollar from capital inflows, the higher-priced Canadian currency normally will discourage exports and encourage imports of price-sensitive, finished manufactured products more than it will affect trade in crude and semi-processed materials, which is usually less price-sensitive. If the capital imports are for purposes such as the extraction of crude minerals,[11] hydro or other utilities development, the public administration sector or certain manufacturing sectors such as chemicals or refining — all of which involve very high capital to labour ratios — then the amount of employment stimulated by the new capital may be less than the reduction of employment in the manufactured industries losing sales because of the appreciated Canadian dollar. Thus, the net effect upon domestic employment may be adverse. It may be argued that the shift of workers to the capital-intensive sectors is desirable because the return to the labour employed will be greater than previously. But does the higher income for those still working more than offset the loss in well-being for those thrown out of work, so that

we can confidently state that society as a whole is better off? Incidentally, this is the same type of question Canadians and Americans are asking themselves today with respect to the high minimum wages we have set. Such wages may benefit those working, but they also encourage capital-intensive techniques and make it much more difficult for young people to get full-time or part-time jobs. It is also a similar sort of query being made with respect to the appropriateness of capital-intensive Western technology in developing lands where enormous reserves of unemployed and underemployed workers exist.

Notice, as well that if, for one reason or another, measures are being taken simultaneously to stimulate secondary manufacturing or increase the amount of domestic resource processing, that the policy of attracting capital inflow into resource sectors may work at cross purposes with these measures. And if reliance is placed upon additional capital inflows to resolve any unemployment occurring, a rather vicious, unbeneficial circle will result.

Up to this point we have been focusing primarily upon inflows of debt capital. There are, however, several issues of particular importance with regard to foreign direct investment which need to be mentioned briefly from the particular perspective of this lecture — although it is certainly not my intent to review the extensive literature on this topic.

Foreign Direct Investment

For some, probably the key argument in favour of long-run borrowing abroad is that we may never have to repay our debts. This is thought to be of particular importance with respect to direct investment. If foreign firms prosper they may never withdraw. Thus, Canadians could enjoy increased consumption because of the capital inflows and possibly never experience any offsetting capital outflows and reduction in consumption in the future — apart from that necessary to meet service charges.

But this is not the end of the story. First, as indicated in the previous section, capital inflows to the resource sector may run at cross-purposes with other domestic policies with regard to creating employment and industry. Second, foreign firms import a larger proportion of their purchases than do Canadian-owned firms, while simultaneously they are not better exporters than domestic firms. Hence their net effect upon domestic employment and the balance of trade tends to be less favourable than for domestically-owned firms.

Third, when foreign firms expand domestically, as much as 90 to 95 percent of the expansion is financed from domestic sources. But

dividends paid abroad will increase as profits are made on these new investments over and above the costs of servicing them domestically. Hence some repayment will occur in this form. In addition, there may be an adverse terms-of-trade effect from the outflow.

Fourth, foreign direct investment going into non-replenishable resources may well involve repayment in one form or another in another way. As resources are being extracted, the capital invested is being recovered through depletion and depreciation charges, dividends, and whatever monopoly rents may be obtained. Granted, these returns may be initially reinvested in other resource projects in Canada. But this country has been exploiting its natural resources faster than many other countries, so less accessible and lower quality resources are having to be used more all the time. This implies that, in due course, as extraction costs rise in Canada, capital may tend to go elsewhere. Should this occur, it would be equivalent to the repayment of the earlier foreign direct investment inflows. The Canadian dollar would have to decline to permit the transfer of funds, and the structural adjustments in Canada would have to be very substantial. The reality that Canadians had been importing capital and using up their non-replenishable resource assets to finance their day-to-day consumption would finally be driven home. Concurrently, because the prosperity of those who borrow debt capital, such as provinces and cities, depends much upon the prosperity of industry in general, lenders to them would be less likely to roll-over their debts in these circumstances as well.

If resources had been exploited at a less rapid pace, with smaller use of foreign capital, then, of course, the time of adjustment would not approach as soon. More important, the monopoly rents on the resources would be in the hands of Canadians.[12] Then, when these, plus the other returns on capital from the investment in domestic resources were invested abroad, the adjustments for Canada would not be as great, for we would be obtaining the returns on this capital to support the balance of payments current account.

Fifth, where the capital inflows have gone into manufacturing, has not our preoccupation with welcoming them, even to the extent of provinces competing with one another to obtain them, resulted in lower efficiency and international competitiveness and a wasteful use of all the capital we have invested in manufacturing, not just the borrowed portion? It is widely recognized that one of the main reasons for our manufacturing sector being less efficient than its American counterpart is that we have, in the past, indiscriminately encouraged foreign firms to set up plants here. The result is that in many industries plants are too small or, more likely, produce too many lines to achieve minimum unit costs. Broadly speaking, since Canadian manufacturing is 20 percent less efficient than American manufacturing, the capital

stock in manufacturing could be 25 percent, or roughly $15 billions, less than at present and we could still have the same output, if we were able to raise our productivity to American levels. We might say that this $15 billions is a measure of the excess capital we have borrowed for our manufacturing sector which we still have to pay service costs on. We could have increased our output by using our capital more effectively, rather than necessarily assuming we need to import more capital to expand production.

One common view is that our inefficiency is solely the result of the Canadian tariff which has encouraged foreign companies to establish factories behind it to serve the Canadian market. But this view ignores that no advanced nation today became industrialized except under an umbrella of heavy protection. This holds true for the United Kingdom, the first nation to experience the industrial revolution. Therefore, it would be more appropriate to argue that, given the tariff, we should have had a much more discriminating policy towards foreign direct investment inflows to ensure that plants of efficient scale and product-mix were built.[13]

Those observations suggest that we would be unwise to get caught up with an uncritical acceptance of foreign capital inflow on the ground that we may not have to pay it back. We may well have to repay it, and in the meantime, there may be other costs to us as well.

Another argument for capital inflows in the form of direct investment is that they bring with them both foreign technology and entrepreneurial or managerial skills. However, foreign technology is not costless, as a look at "other service costs" in the balance of payments will reveal, and technology can be obtained by buying patents, entering licensing agreements, importing skilled people, buying entire plants abroad with the successful foreign bidders required to impart the technology to domestic workers, and finally, undertaking domestic research and development. Recall too that foreign firms, although bringing technology with them, actually undertake less domestic research and development per dollar of sales than do domestically-owned firms.

Managerial and entrepreneurial talent also may be acquired in ways other than through direct investment — by hiring people from abroad, sending students abroad, upgrading our business schools, and encouraging training and retraining programs for managers of businesses of every size. Casual observation certainly suggests that direct investment is not essential. Witness, for example, the international competitiveness of our Canadian-owned steel industry, our alcoholic beverage firms, our banks and our real estate firms. Observe too that Canadian manufacturing and real estate firms are currently moving aggressively into the United States — apparently for a variety of reasons such as

lower real estate costs, right-to-work laws which inhibit union activity, lower minimum wages, the presence of a very highly skilled and productive labour force, larger markets, a better climate and a general disillusionment with certain aspects of the Canadian economy. Those that have done so, have generally been quite successful. Given this phenomenon, what happens to the argument that Canada in general needs net foreign direct investment to obtain entrepreneurial and managerial talent? Perhaps times are changing, so that even if this argument had some validity in the past, it is becoming increasingly less relevant. Thus, we should be cautious about attempting to make a case for foreign capital on the grounds that it is essential for acquiring foreign technology or entrepreneurial-managerial skills.

Another questions needs to be asked in the present context. Has there really been a shortage of capital *per se*, or has there simply been a dirth of venture capital, of capital to support new inventions and to bring them to the commercial stage, of capital to support Canadian firms as opposed to foreign transnationals, of capital to sustain Canadian entrepreneurial talent? Our history indicates that many innovations in this country have eventually been produced and marketed from abroad because our governments or powerful banks have been unwilling to provide financial support to the investors.[14] We have never had a merchant banking system to finance domestic business with, perhaps, supporting management advisory services as well. An interesting hypothesis for the econometricians to test would be, to what extent is the supply of entrepreneurial talent a function of the supply of accommodating capital?

In summary, then, there are good reasons to be skeptical of a balance of payments policy which entertains continual long-run capital inflows as essential to the well-being of our nation. It is not only that the net benefits we thought were accruing from such inflows are somewhat elusive, but net costs may emerge, particularly if, as today, substantial unemployment exists in our economy.

To conclude this section, we might ask a final question about the basic value system under which we are operating. If we already have full employment so that everyone who wants to have the privilege and self-esteem of earning his or her own living is able to do so (apart from the usual structural and frictional factors resulting in some natural rate of unemployment), and this income level also provides for substantial net investment and thus for some continued economic expansion, then why are we striving for even more? Economists have long based their analysis on the assumption, or value-judgement, that society's well-being can be adequately measured by the level of gross national product per person. But today, even they are developing various new measures of well-being which attempt to be more relevant. Subtracted

from the value of output are costs such as congestion and pollution, and added into the value of output are things like do-it-yourself activities and leisure. Yet these adjusted magnitudes still suffer from the joint weaknesses of attempting to measure everything in terms of dollars and cents (with leisure being particularly difficult to evaluate), and of ignoring, on the one hand, the multitude of physical and mental phenomena identified by psychologists as influencing our satisfaction and pleasure, and, on the other hand, the whole matter of our spiritual well-being. The erudite economist, Scitovsky, in his book, *The Joyless Economy*, has carefully documented that the "things" which economists include in human well-being make up just a very small part of the psychological factors contributing to human and job satisfaction, and that pleasures from material possessions are of a fairly fleeting nature: once they are accepted as normal, much of the pleasure therefrom disappears. More recently, Albert Hirschman, the well-known economist now at the Princeton Institute of Advanced Studies, has produced a new book entitled *The Passions and The Interests*. In it, he traces how Western man has moved from the early Christian precepts as set forth in St. Augustine's writings that greed, or desire for additional wealth and high consumption levels, along with lust for power and sexual lust were the three chief sins. By a rather contorted path, accumulating private wealth came to be interpreted as an "interest" whose pursuit was assumed to be a harmless way of diverting human proclivities away from more destructive endeavours. But in the light of what we all know about the unhappiness, loneliness and decadence of our society, even with all its material and technological advance, perhaps it is time to question our underlying assumption that more material wealth and higher incomes will produce human happiness. This is what the contemporary works of economists like Mishan are fundamentally all about.[15]

Concluding Remarks

I have skimmed over rather quickly many of the arguments for and against the policy of relying on foreign capital inflows, and undoubtedly have left many issues unanswered, or even unmentioned. But I hope I have said enough to cause some new questioning of the accepted view that this nation must rely upon a steady stream of foreign financing to maintain any degree of economic viability. I did want to leave time to sketch out a few ways we might become more self-sufficient in our financial needs and reduce our international indebtedness if our merchandise trade account strengthens. I believe this is important to do, for otherwise, we might let our dollar rise in

value again closer to parity with the US dollar simply because we think that is where it should be or because we believe there is no alternative approach. Then, our strengthened merchandise trade surplus will once more be eroded and net borrowing abroad will continue to be our stance.

Earlier in this paper I mentioned the possibility of discouraging long-term debt capital inflows by making appropriate arrangements for lending domestically when there is unemployment. Similarly, could not direct investment inflows which are simply takeovers of existing firms be thwarted? If the domestic firms need financial help or other assistance, could it not be provided domestically? And if new foreign plants are to be established, might not restrictions ensure that they will be of adequate size and length of production run to be internationally competitive? There are occasional signs that this is the type of thinking that the Foreign Investment Review Act is attempting to follow, but a little more enthusiasm for the policy would be evidenced. In addition, greater encouragement of mergers of inefficient-sized manufacturing firms or plants, or the establishment of new firms which the original companies or their parents at home or abroad hold an interest in, would result in a more effective use of capital in manufacturing. At the same time, domestic firms could be given preference with respect to financing in Canada — if necessary through moral suasion via the Bank of Canada to our chartered banks. And where American firms did not wish to enter into mergers or other new arrangements in Canada, because of concern about violating US anti-trust laws or for some other reason, they may return home. This would also lower our net indebtedness and exert downward pressure on the Canadian dollar, at the same time as manufacturing becomes more productive.

In addition to the effects any internal restructuring of industry may have in producing capital outflows, other practices may be followed as well to encourage financial investment abroad so as to offset, or more than offset, continuing capital inflows. If the Bank of Canada receives excess foreign exchange obtained by the chartered banks from long-term capital inflows or improving trade surpluses, it might sell the exchange to a newly established development agency in return for the shares or bonds of that agency. This would be instead of putting it in the Foreign Exchange fund where it would show up as additional reserves and, if it were deemed to be more than needed for the normal operation of the fund, would lead to speculative short-run capital inflows in anticipation of the Canadian dollar rising. The development agency could then lend the foreign exchange to large Canadian firms such as the Canada Development Corporation to invest in foreign companies. Or, if other firms did not wish to do so, it could itself invest abroad in alien firms. Or it could repatriate part of our massive

provincial and municipal debts and hold them until maturity in Canada.

We have seen some substantial takeovers of foreign firms by domestic firms in the last year, particularly in the oil industry. And major new ventures by Canadian real estate companies in the United States have occurred. A continuation of these would seem worth encouraging, especially in the resource sector. But they could be supplemented in a variety of ways along the lines I have suggested.

Another possibility might be that excess foreign exchange could be passed to one or our international aid programs for expanding our assistance to the poor nations. Our record of giving only one-half of one percent of our Gross National Product to the developing world is far from commendable. This aid would not reduce our net international indebtedness, but it would offset upward pressure on our currency from capital inflows. We might note as well that program grants to selected foreign countries could be tied to purchases in Canada and thereby stimulate our own economy while helping these other nations.[16]

These various measures producing capital outflows would not necessarily offset the expansionary effect upon the domestic money supply from concomitant capital inflows.[17] Yet, if it is desired not to let the domestic money supply be enlarged from inflows, it would not be difficult. A common way is for the federal government to shift its deposits from the chartered banks to the Bank of Canada by an amount equal to the expansionary effect of the foreign exchange inflows upon the reserves of the chartered banks. This process can go on, however, only as long as the government has deposits at the chartered banks not needed for current expenditures. So there is a limit to the extent this particular policy tool can be used.[18] Another method would be to amend the Bank Act to permit the Bank to require the chartered banks to hold much higher reserves against their deposits. There is nothing sacred about the idea of keeping reserve ratios at 12 percent or less as we have done in Canada.[19] They could be 50 percent or 100 percent on occasion if warranted — as other nations have required. Another technique of sterilizing the effect of capital inflows upon the money supply would be for the Bank of Canada to issue the chartered banks non-negotiable securities in return for their holdings of foreign exchange. (If they are non-negotiable, the banks could not sell them to obtain additional reserves — and in the process push hard prices down and interest rates up higher, thus tending to attract more capital inflows.) Instead, we tend to throw up our hands and say that we have to let the Canadian dollar rise because the inflows of foreign currency are increasing our money supply too much and cannot sterilize them any more.[20]

Notice that it is not essential for Canada to convince international organizations such as the International Monetary Fund or the Group of

Ten that large net debtor countries be permitted to keep their exchange rates at levels which allow them to pay off their indebtedness — although it would not hurt to support this position when the opportunities arose. It is fundamentally a matter of pursuing policies ourselves which move us in this direction.

Finally, the position I have taken in this lecture is not meant to imply that Canada can immediately and permanently, cut off all capital, even with our heavy unemployment. Obviously, it takes time for new domestic rules, institutions and methods of operating to be developed to replace foreign capital and to increase debt repayment and net portfolio and direct investment abroad. And it takes time for domestic capital and labour resources to be shifted from consumption to investment goods, or from nontradeable to tradeable goods sectors and so on. Again, once adjustments are made, temporary events may demand some capital inflows, such as, when poor grain harvests domestically or exceptionally good harvests abroad act to diminish exports for a year or two. But these eventualities may be met by short-term borrowing, or a decline in the Canadian dollar, not sustained long-term borrowing. Periodically, too, foreign direct investment in particular sectors may be desirable as a means to acquire particular technology or skills if no other alternative is open. Nevertheless, if we begin to hold a more modest — and realistic — expectation of what capital inflows can do for Canada, and recognize that they may, in fact, be a source of, rather than a solution to, some of our balance of payments or industrial difficulties, we will begin to address ourselves more earnestly to devising means to do without them, and to lower our net international indebtedness, rather than continuously soliciting and encouraging them.

Footnotes

*I am grateful to my colleague Professor Shmuel Sharir for helpful discussions on this lecture. But he is to be absolved from any errors or omissions which may remain.

1. *The Balance of Payments Manual* of the International Monetary Fund indicates that the undistributed earnings of foreign direct investment should be counted as a service charge with the offsetting entry being additional direct investment in the host country. Statistics Canada also endorses the practice in principle, although as yet, apart from the undistributed profits of unincorporated branches of foreign companies and stock dividends given by wholly-owned subsidiaries to their parent firms — which generally

comprise a very small part of the total of such earnings — retained earnings from direct investment are not shown in the official balance of payments statistics.

Some economists believe that the balance of payments should primarily reflect pressures on the foreign exchange market and that the recording of retained profits in the balance only distorts the presentation for this purpose. This is not a defensible position. The balance of payments is supposed to include all transactions between the residents of a country and all other countries. If we were to exclude transactions not affecting the foreign exchange market, then between 40 and 50 percent of all Canada's merchandise would have to be excluded as well, for it simply consists of shipments between parents and subsidiaries.

2. Some imports may enter with the capital inflows, and hence the net upward pressure on the dollar would be accordingly less.
3. We return to this question in the section discussing capital inflows under conditions of full employment.
4. For the economist, these conclusions can be readily obtained from IS-LM-FE curve analysis under conditions of flexible exchange rates.
5. Perhaps it is worth pointing out that if it is believed important to prevent a new decline in the dollar in foreign exchange markets as domestic steps are taken to enhance employment while concomitantly restraining wage and price increases, it is still possible to do so without additional borrowing abroad. Imports could be restricted to the levels prevailing before the income-generating measures were instituted — as Japan has done for years. Other nations not willing to inflate their own economies, could not argue that Canada was exporting unemployment to them by reducing imports, that is, by using beggar-thy-neighbor policies. We would merely not be allowing our imports from them to increase.

Exceptions to this policy could be made as the occasion warranted. To illustrate, additional imports associated with new domestic investment may be necessary — as where the required capital equipment is not available internally. But if imports were limited to this type of purchase abroad, the downward pressure on the currency would be substantially reduced from what it might otherwise be. And if more forward planning were done so we can foresee what our requirements for capital equipment will be, additional licensing of foreign technology to produce for domestic needs (and possibly for export) may be feasible. This too the Japanese have done.

Of course, if all the major countries agree to take expansionary measures simultaneously, the need for any single country to limit

imports as it expands would be largely eliminated.

6. Assuming borrowed funds were not used immediately for buying imports.
7. About 60 percent of recent debt capital inflows in recent years are provincial and, to a lesser extent, municipal borrowing. The balance is corporate borrowing.
8. I am grateful to Professor Sharir for this latter suggestion.
9. If society in general discounts the future at a rate equal to the market interest rate, then it is reasonable to suggest that the future negative terms-of-trade effects offset the immediate positive terms-of-trade effects so that no net gain to society occurs from this source. Later in the paper other questions about discounting the future will be raised.
10. Perhaps before leaving the question of limiting capital inflows in times of substantial unemployment, a technical question should be broached. What might be the effects of borrowing abroad versus domestic financing on domestic savings rates and hence on investment and economic growth? There is no clear cut answer. On the one hand, maintaining a higher interest rate structure to attract capital from abroad may induce some additional savings. But it may also discourage some interest-sensitive investments. On the other hand, domestic monetary creation and the resulting slightly lower initial value for the dollar and hence higher import prices than would have occurred if capital had been borrowed abroad, would tend to lower the value of domestic wealth somewhat and possibly increase savings to restore this wealth. But in subsequent years, when the dollar is stronger because no service charges and debt repayment are necessary, the lower prices would tend to offset this initial response. What the optimal rate of savings should be in an economy is itself a difficult question. How the alternate policies we are considering may affect this optimal rate is even harder to come to grips with. But, I do not think that this consideration would alter the position we have reached.
11. Our federal tax policy has actually encouraged capital intensive techniques in the mining sector. Jean-Thomas Barnard, *An Analysis of the Recent Federal Tax Changes Affecting the Canadian Mining Industry*, Working Paper No. 1 (Kingston Centre for Resource Studies, 1977).
12. It is difficult to extract all monopoly rents for the benefit of the populace by taxation alone. The quality of resource deposits and costs of extraction, transportation to markets, etc., all are very variable. The degree of vertical integration of the companies involved will affect results too. But domestic ownership of the companies means that at least such monopoly rents would be

owned in Canada.

13. Note that I am not suggesting that the lack of economies of scale of one sort or another is the sole explanation of Canada's lower manufacturing efficiency. Nor am I recommending that a removal of tariffs, such as a free trade arrangement between Canada and the US would produce, would be an easy way of eliminating our inefficiency. These issues are beyond the scope of this lecture. Rather, I am simply making the point that whatever the cause of our inefficiency in manufacturing, we would do well to work on removing that inefficiency, and thereby economize on the use of capital, rather than being caught up with the idea that more net capital inflows are essential.
14. See J. J. Brown, *Ideas in Exile: A History of Canadian Invention* (Toronto: McClelland and Stewart, 1967).
15. It is not economic growth *per se* which seems to trouble Mishan (although I grant that he, like most of us, has concerns about where the continuous pollution of our earthly environment, possible energy shortages, and rapid world population growth are leading us), but rather that in our obsession with growth and material wealth we have sacrificed or neglected so much of what is good and pure and lovely, and all eternal values so that individuals, the family and our society are breaking down. But this is not the place to open up the whole economic growth debate. We need merely note that some of the literature on the subject is relevant to the current topic.
16. The policy suggested in #8 might be applicable here as well. Imports from the rich nations unwilling to stimulate their economies and/or willing to expand their foreign aid could be limited to pre-stimulation levels.
17. To illustrate, suppose a chartered bank in Canada receives the foreign exchange as it is deposited by a borrower of foreign funds, and then sells it to the Bank of Canada in return for a deposit with the Bank of Canada. Then it has new primary reserves allowing it to expand loans and hence the total money supply. If the foreign exchange were then lent by the Bank of Canada to a development agency or the Canada Development Corporation for investing abroad, the domestic money supply would not be reduced again by the foreign exchange outflow.
18. Apparently, one of the reasons the government chose to free the dollar and let it float upward after May 1970 was because it felt it could not any longer sterilize the effects of the foreign exchange inflows upon the money supply by shifting more government deposits out of the chartered banking system.
19. More precisely, the primary reserve ratio is 12 percent on demand

deposits and 4 percent on notice deposits.

20. Some will argue, of course, that with flexible exchange rates inflows of foreign exchange need not have an effect upon the money supply because the Canadian dollar will rise and thus produce a current account deficit. But this position ignores the whole point I am trying to make — that there is good reason not to let the Canadian dollar rise.

FEDERALISM AND REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT: The Case for a Strong Central Government

by
Michael J. L. Kirby
President of the Institute for Research on Public Policy
and
Professor at the Schools of Business Administration and Public Administration, Dalhousie University
Lecture delivered at McMaster University, Hamilton (Ont.)

The theme for this year's lecture series — An Economic Strategy for Canada — is presumptious, even for economists. A great many organizations and individuals, not the least among them politicians and governments, have been groping for many years for "an Economic Strategy for Canada" and it is glaringly apparent that even though some of them may claim to have found the perfect theoretical strategy, they have yet to find one which would work perfectly in practice.

As Walter Gordon's own career well attests, it is much easier to develop theories than it is to apply them to the real world. Much more than theoretical economics is involved, for example, in the development of economic policy for any plausible economic strategy for Canada must recognize social and political realities, as well as economic factors.

Now I can stop blushing. I know relatively little about economic theory, but when it comes to the politics of economic policy, I feel very much at home, even though I still sympathize with Sir Alec Douglas-Home when he said: "There are two problems in my life. The political ones are insoluble, and the economic ones are incomprehensible".

The topic of my talk may seem to some startlingly simple — to explain the relationship between Canadian federalism and regional economic development. My purpose is equally simple — to highlight some aspects of current trends in federal-provincial relations which in my view have serious implications for Canada's survival as a unified political entity. I am going to talk about trends in the shift of economic decision making power between the federal and provincial governments, and not the political trends in Quebec which, of course, have equally serious implications.

The Importance of Federal-Provincial Power Shifts

Federal-provincial relations have manifold aspects, but a powerful force influencing them is often misunderstood or ignored: a force

which I call the "Paradox of the Pendulum". The metaphor of the pendulum characterizes political power as shifting to and fro, from Ottawa to the provinces, and back again. But Canadian economic history has also witnessed pendulum shifts between geographically centralized economic concentration on the one hand and attempts at geographically decentralized regional development on the other.

The heart of the paradox is that political power and economic concentration are usually shifting in opposite directions. An increase in centralized political power at the federal level sooner or later leads to economic deconcentration or decentralization as a national objective. An increase in the concentraction of economic activity is the usual result of a decrease in centralized federal political power.

The reason for this paradox is clear. An increase in centralized political power enables the claims of disadvantaged regions to be heard and acted upon, and hence leads to economic deconcentration. But if the central government's power to alter 'natural' economic currents in Canada is weakened in response to demands for the decentralization of political power, this increases the tendency of economic activity to become concentrated in central Canada.

The current trend towards decentralized political power has been pretty well ignored so far, because of our preoccupation, even obsession at times, with what is happening in Quebec, and because too often in this country public policy debate tends to focus on the superficial and the sensational rather than the substantive. No one should have been able to miss the power struggle going on between Ottawa and the provinces. But this battle has been largely ignored by the media who regard it as little more than another sporting event to fill our televison screens and our newspapers each time the eleven first ministers sit down to talk: Ottawa won, the provinces lost; or Ottawa lost, the provinces won. But no one other than political scientists and the politicians themselves seems to really care about the outcome.

As a result, all this jousting in the federal-provincial political arena is made to appear relatively innocuous; an activity which, at first glance, does not seem to justify the conclusion I have come to about its importance for this country's survival. But in my view, if the current trend toward greater and greater decentralization of federal economic power continues, it will have serious consequences for all of Canada and for the have-not regions, it will be catastrophic. Let me explain why.

I begin by giving you my concept of the political scenario in which much of our economic policy is made. Part of that milieu is the relationship between people and politics. As Kipling put it, talking about the electorate:

No doubt but ye are the People,

Your throne is above the King's
Whoso speaks in your presence
Must say acceptable things.

Politicians today are finding "acceptable things" to say rather hard to come by; what is acceptable to one group, or one province, or one region, is unacceptable to everyone else.

This bifurcation and trifurcation, of course, is not peculiar to Canada, or to politics, even. We live in an era where philosophical gaps and differences in thinking are the norm rather than the exception — differences between generations, differences within families, within political parties, within religious groups; one person's gospel is his neighbor's heresy; age-old moral concepts are being jettisoned on all sides, all the world seems adrift in a sea of uncertainty and change.

In addition, the public today views politics in cynical and largely negative terms — the so-called taxpayers' revolt is not limited to California or the U.S., or even to complaints about the level of taxation. There are many reasons for this disenchantment but I suggest one of them has a very distinct "made in Canada" label; it has to do with that part of the political process which involves economic power trade-offs between Ottawa and the provinces.

The rhetoric used by both the pro-federal and pro-provincial camps too often clouds the real questions which should be raised, and answered, before powers are shifted from one level of government to another. It is the quality of public debate on federal-provincial issues which often turns people off, or at best, fails to turn them on.

The crux of the matter is power; that is the name of the game. That is what Disraeli realized when he said "real politics are the possession and distribution of power".

But you will never hear a politician stand up on a public platform and proclaim: "I want power". Instead politicians clothe their comments in soothing, or obscure, rhetoric calculated to cloak the real issues of power. They talk about jurisdiction, which is nothing more than a legal euphemism for the power to do things.

The reluctance of politicians to focus openly on the issue of power is encouraged by our own attitudes toward our provincial governments. We tend to regard these governments as symbols of our province's history and aspirations; we tend to see elected politicians as spokesmen for their territories, as "tacticians and philosophers, fighting some kind of continuing interregional war". Our focus on the style of the battle, on whether our provincial St. George did well or badly in his latest fight against the federal dragon, once again leads us to neglect the essential issues in the debate.

Yet power is what most of the current debate over the structure of

government in Canada is all about. It is about relatively permanent decisions as to which level of government should have what power to provide which services to the Canadian people; it is about "real politics" and its corollary the "real work" or politicians.

It is upon this issue I would like to focus on tonight. For as Professor Tony Scott has said:

> We must not lose track of what is perhaps most essential: that by the structure of government is also meant the permanent assignment of powers and responsibilities to the various levels of governments to make decisions, to provide goods and services, to supply welfare transfers, to levy taxes, to borrow, and to raise or lower barriers to the movement of capital, goods, and people between jurisdictions.

We cannot discuss the kind of federalism we want in Canada, unless we also talk about how much power each level of government will have to do things for us. This is especially true in an area of government policy as complex as that of regional development.

It is not enough to set a goal of reducing regional economic disparities. We must also figure out how we are going to reach that goal. That means deciding, first, precisely what role each level of government should play, and then identifying the policy instruments which it must have in order to carry out the role assigned to it.

We must therefore keep in mind the two elements to any debate over the structure of federalism: the power to act and the capability to act. The level of government with the power to act must also possess the policy levers necessary to make its actions effective. (Having this capability does not, of course, guarantee that it will be used effectively, but its possession is nevertheless a prerequisite to effective action.)

We shall return to this issue of the structure of Canadian federalism in a few minutes. But our first job today is to specify the objective we are trying to reach. Only then can we talk about the nature of the federal structure which is necessary to achieve it.

Before doing so, I must point out that even though provinces have arbitrary boundaries, set by politics and history, which may have no relevance to the kind of economic regions we should be discussing, I will nevertheless talk about regions in essentially provincial terms. But we should remember that even in a small province such as Nova Scotia, there are major differences between urban and rural regions within the province, between metropolitan Halifax and the Annapolis Valley, for example, or between industrial Cape Breton and rural Cape Breton. The situation is even more striking in Ontario. Solutions to Toronto's problems may have little applicability when considering the problems of Ontario's eastern counties. Those in the audience from Northern

Ontario certainly know what I am talking about.

This fact alone — the problem of defining the nature of a region — suggests that we should be thinking in radically different terms about the nature of regional economic development. But the current framework of political analysis practically forces a provincial perspective on us, so that is the one I will use.

Objectives of Canadian Economic Policy

An appropriate starting point might be to consider the range of objectives of Canadian economic policy which have been suggested in the past:

A. MAXIMIZE GROSS NATIONAL PRODUCT, with "trickle" effects spreading the benefits of the resulting centralized growth to the Atlantic and Western regions of the country.
B. INCREASE CANADIAN CONTROL OF OUR ECONOMY, so that distinctly Canadian goals will be pursued and Canadian resources developed in the best interests of Canada; this was, is, and I am sure will continue to be, Walter Gordon's objective for Canadian economic policy.
C. JOIN A CONSERVER SOCIETY, and replace our current pattern of growth and exploitation of resources by steady-state recycling.
D. MAINTAIN AND EXPAND OUR RESOURCE INDUSTRIES, accept a role as "hewers of wood and drawers of water" and make sure we are paid the going rate for "hewers".
E. INCREASE INDUSTRIAL SPECIALIZATIONS, and concentrate on industries with good growth potential, particularly high technology industries.

When we consider this range of economic objectives (some of which obviously complement each other, and others which are mutually exclusive), we can see a narrowness in each of them; taken separately none address the basic economic question inherent in a federal system: what do we, as residents of the various regions of Canada, expect to give to the federation and what do we expect to get out of it?

In addressing this question, our starting point must be that the primary objective of Canadian economic policy has to be economic growth. No part of this country, rich or poor, will progress unless the Canadian economy grows.

But what I want to talk about tonight is my view of the role which the federal government must play if all, rather than just some, parts of Canada are to share in this growth and prosper in the 1980's. I want to

give you my views on the way in which the structure of Canadian federalism and regional economic development are intertwined.

I believe that the first principle which intertwines federalism and regional development is the necessity of ensuring that basic levels of income and government services are available to all Canadians, regardless of where they live.

The essence of this principle is in order for federalism to be seen to be working. Canadians in all parts of the country must feel that they and their province have a meaningful role to play in Canada's future. But I also believe that we must go beyond this limited objective. I believe that we must apply the concepts of redistribution and equalization to opportunity, as well as to income and government services, if we are to ensure Canada's survival as a nation.

In other words, the objective of Canadian economic policy should be two-pronged: first to provide a floor for the level of public and private services which each Canadian would be entitled to receive and consume; and second to provide as equal as possible an opportunity for all Canadians, no matter where they live, to participate gainfully and meaningfully in the national economy. All Canadians should have a meaningful opportunity to participate in the Canadian experience, both as consumers and as producers. Let me expand on this objective.

Achieving the first part of it would ensure that there was a sufficiently adequate distribution of income to individuals and to provincial governments that a minimum level of income and government services would be available to all Canadians.

The redistribution programs which would be necessary to achieve this goal would inevitably have a regional bias. Some regions of the country would have more people to be brought up to the minimum level than others, and some provinces would require greater intergovernment transfers than others. But the motivation for these programs has nothing to do with geography or regionalism as such. They are not based on satisfying frivolous or parochial regional aspirations; they are based on a concept of social justice for individuals which is accepted by all political parties.

Indeed the paramount importance of the goal of putting a floor beneath both incomes and government services was expressed by William A. Foster when he said:

> We need some cement more binding than mere geographical contact; some bond more unifying than a shiftless expediency; some lodestar more potent than a mere community of profit.

The cement that is supposed to hold Canada together can get pretty crumbly if the people in one part of the country have ready access to

wealth — and the services it can pay for — while their neighbours a few hundred miles away are substantially disadvantaged.

I am not so naive as to think that differences in the abilities of provincial governments to provide a minimum level of services can be eliminated quickly, or even entirely. For example, I have no trouble accepting the argument that too great an effort to close the gap between the have and have-not provinces would place such a heavy burden on the wealthy provinces, that they might well find it unacceptable. Indeed, there are fiscal, as well as political, limits to the extent and rate at which interregional transfers can be sustained. The current battle over how much oil and gas revenues should be included in calculating equalization payments testifies to that.

But if there are dangers in doing too much too quickly to redistribute incomes and equalize the quality of government services, there are even greater dangers for Confederation in doing too little too slowly. National cohesion, such as it is, will fly apart if the economic performances of the different regions of the country vary so widely that the lagging regions feel, rightly or wrongly, that they are being exploited by the other regions or, alternatively, that they are becoming an intolerable financial burden on them. This is why equalization of opportunity must also be part of the objective of Canadian economic policy.

This point of view has existed in Canada for some time. You may not be familiar with something Prime Minister Trudeau said in 1968. It is a comment more often quoted where I come from than it is in a place like Ontario. It was this: "If the underdevelopment of the Atlantic provinces is not corrected — not by charity or subsidies but by helping them become areas of economic growth — then the unity of the country is almost as surely destroyed as it would be by the French-English confrontation."

You will note that the Prime Minister was not talking only about putting a floor under the level of incomes and government services available to every Canadian; he added both a geographic and an economic criterion to the objective of redistribution. He was talking about economic growth and the importance of it being adequately distributed among the various regions of Canada. This is the other prong of my objective for Canadian economic policy: the equalization of opportunity.

Equalization of opportunity is based on the concept that every Canadian, no matter in which province he happens to live, should have roughly the same opportunity to earn an income that is worth working for. (Note that this does not mean that the goal should be equal incomes across the country.)

There are two elements to this notion of equal opportunity. The first

is individual: the social and educational level of the individual must be high enough to allow him or her to recognize the opportunity and be able to take advantage of it. The second is institutional: the economic structure of the province in which the individual lives must be such as to allow employment and personal enrichment to be possible.

Thus equalization of opportunity goes beyond the usual concept of regional development. It adds a human dimension which, in turn, has radical implications for public policy. For example, it suggests that we should consider using some UIC funds to subsidize wages for working people, making it more attractive for at least some employers to hire more people, and more personally satisfying for people who then would earn their money, rather than just receiving UIC handouts. In addition, such a policy might help to partially offset the effect of the vast array of government programs which subsidize capital, by making it more attractive for employers to hire people rather than buy machines.

Having set out the objective for Canadian economic policy, we now come to the crunch — figuring out how to implement it. That brings us face-to-face with the traditional Canadian public policy issue; which level of government should provide what services to which groups of Canadians, and who will pay for these services?

History of Income Redistribution Programs to Individuals and Provincial Governments

In considering how to achieve the first part of my objective for Canadian economic policy, we have to keep in mind the difference between redistributing income to individuals rather than to provinces. The former puts money directly into the pockets of people for their own use. The latter gives money to the provinces to pay for those services — like higher education and health care — which should be roughly equal across Canada.

Income redistribution has dominated federal-provincial relations for decades. When power was divided between Ottawa and the provinces at Confederation, there was a parallel division of the taxing powers assigned to each level of government to help them pay for their activities. But the division was not equal. In 1867, the provinces gave up some 83% of their former tax revenues (along with their debts), but they did not give up anywhere near that proportion of the duties they were expected to perform. As a result, they were given transfer payments from the federal government in the form of statutory subsidies. And while fiscal arrangements between Ottawa and the provinces have changed frequently in the last century, a common thread can be found linking every change — redistribution. A province in trouble over

money would put pressure on Ottawa, and some form of accommodation would be forthcoming.

The big change in both attitude and policy came in the 1930's with the Depression. The unemployment, drought, poverty of the Depression were caused by forces beyond the control of both the provinces and the federal government; and, just as the transcontinental railroad became a federal responsibility in 1867 because it was too big a problem to be solved by any one province, so did the authority to solve the problems of Depression fall to the federal government.

The result was a substantial increase in Ottawa's role; the federal government was given the power to carry out anti-cyclical fiscal and monetary policies and the power to maintain some minimum social services and financial support for all Canadians.

This political evolution was not impelled by Ottawa autonomously; public opinion and at least some provincial politicians insisted on these additions to the power of the central government. This historical fact is summed up perfectly in the remark: Canada usually goes federalist when provincial spending exceeds income!

The federal government went beyond merely acquiescing to the demand for it to assume greater responsibilities. It appointed the Rowell-Sirois Commission on Dominion-Provincial Relations. What was new about Rowell-Sirois was its recommendation, very precisely formulated, that Ottawa should pay national adjustment grants to the provinces to enable them to provide average standards of service without imposing higher than average rates of taxation. There, in a phrase, is the principle of equalization: the idea that an individual Canadian's access to the things government alone supplies should not be dictated by the aggregate wealth of the province one lives in. Elements of the principle found their way into federal-provincial agreements in the 1940's and early 1950's. In 1957, equalization became a separate program.

A simple example will demonstrate why equalization is needed. Ontario is wealthy, Newfoundland is not. A single personal income tax point in Ontario will raise about $8 per person in revenue to the Ontario government. The same single personal income tax point in Newfoundland will raise approximately $4 per person in revenue to the Newfoundland government.

Yet personal income tax is one of the principal sources of funds for provincial governments. Without some form of equalization of revenues, Newfoundland would have far less money per capita than Ontario to spend (for example, on schools). As a result there would be an adverse impact on all Newfoundland children. An Ontario child would have as a birth (place) right access to a far better education than his Newfoundland counterpart, perpetuating the disadvantages of being a

child in Newfoundland. In fact, the only way Newfoundland could hope to offer its people services anywhere near the level of services offered by the richer provinces would be to tax them at staggering rates, which would cause people to stagger off the island as quickly as they could (and this in fact has happened).

It takes little imagination to picture how quickly people would scramble to get out of the poorer provinces, or to envisage the strains such a migration would put on the richer provinces as they tried to cope with a great influx of people. Obviously (although perhaps more subtly) equalization solves problems for have and have-not provinces alike.

To a considerable extent the have provinces face a choice — support equalization and regional development programs now or accept what may be greater costs later. They face the choice of paying for prevention now or a cure later.

At the same time as the Rowell-Sirois Commission was enunciating its concept of equalizing public revenues to provide public services of average quality nationally, Canada was developing tools for redistributing income at the personal level. The forms which such tools take are often questioned, but their existence is usually granted as a prerequisite to minimum income maintenance for Canadians. The two biggest such programs are unemployment insurance and old age security. Neither of these has posed serious constitutional problems since their enabling amendments to the British North America Act were passed in 1941 and 1951.

Equalization payments and personal income redistribution are two key elements which have helped to avoid the worst of the economic consequences of Canada's very centralized pattern of economic development. But they were not the end of the Canadian federation's attempts at redistribution, for they did not attack the problem of equalizing opportunity. Thus an additional strand awaited weaving into our national economic history: the specification of equalizing opportunities, particularly job opportunities, as a national goal.

History of Regional Economic Development Programs

During the period from Confederation to the early 1960's, no explicit federal policy on regional development was pursued, although there were specific payments and programs, such as the Maritime Freight Rates Act of 1927, and the Prairie Farm Rehabilitation Act of 1935, which tried to meet the particular problems of specific regions. Economic policy in the 1950's was dominated by the assumption that the best way to ensure economic development in all parts of Canada

was to maximize the country's Gross National Product; what was good for the Golden Triangle was good for all of Canada; a growing economy ensured growing tax revenues, which could be put to work satisfying whatever needs appeared to be paramount.

But this approach had political fish-hooks inherent in it. Because the manufacturing strength of the country was already in central Canada (as a Maritimer, I cannot refer to Ontario as 'the east'), close to large American markets, the objective of maximizing the GNP inevitably resulted in federal economic policies with a bias in favour of central Canada. This meant that the already economically strong regions had their preeminence reinforced, and, conversely, the economic problems of the outlying regions were dismissed as the products of small minds and parochial politicians.

Tom Kent, later the first deputy minister of the Department of Regional Economic Expansion, once sketched a biting picture of this 1950's style conventional wisdom:

> The managers had to bend a little here and there, cleverly. Wharves and post offices could be built where the cost-effectiveness in parliamentary seats would be maximized. There had to be some oil to keep the squeakier natives in the peripheral regions quiet. After all, the Victorian family could not have flourished without a little discreet prostitution.

Cracks of change began appearing in the 1960's. C. D. Howe and his Liberal managers were gone, and Ottawa began openly formulating regional development programs. We soon became knee-deep in ARDA's[1], RDIA's[2], ADB's[3] and FRED's[4], the acronyms of a bewildering alphabet soup of regional development policies. In 1968 the Department of Regional Economic Expansion was established. But even this did not make regional policies quite respectable to those senior bureaucrats and technocrats schooled in the previous conventional wisdom.

To quote Tom Kent again: "To them, regional development . . . was an unseemly child that an otherwise rather proper group of politicians had inappropriately brought in from the election doorstep."

As a result, DREE was not given any real power which it could use in its dealings with other federal government departments; neither was it given particularly strong political backing, the only other way it could have had clout in dealings with such entrenched sources of power as the Departments of Industry, Trade and Commerce, Finance and

---

[1]Agricultural and Rural Development Act
[2]Regional Development Incentive Act
[3]Atlantic Development Board
[4]Fund for Rural Economic Development (Act)

Treasury Board. This lack of standing and clout made it impossible for DREE to follow a consistent strategy. When it was attacked, it ducked, changed its tactics and bobbed up again with another policy approach.

DREE began with the "growth centre" approach which emphasized infrastructure and the provision of support facilities such as wharves, sewers, and roads, hoping these would attract development and industry. But the "growth centre" approach proved to be bad politics if not bad economics. It left too many people — voters, that is — out of the infrastructure sweepstakes. One community qualified for help, another nearby did not, and neither politician nor public servant could give an acceptable explanation, especially to those who were left out.

So the "growth centre" strategy was replaced by the "development opportunities" approach. Ostensibly this strategy was very hard-nosed and entrepreneurial. Yet it was implemented with an appeal for every little community in Canada to join the line-up for federal handouts, so this approach, too, fell upon barren ground.

These days DREE is following a very flexible approach — in fact one so flexible that it can be interpreted as supporting anything, anywhere which DREE thinks may be successful. This strategy contains an element of something for everyone, but at the same time, it recognizes that many industries can be competitive only if they locate in certain areas of Canada. Thus the real policy shift has been the return to some realization that location is an important factor, and that disparities **within** regions are as significant as disparities **between** regions. It is too soon to judge what the impact of this current regional development strategy will be.

Unfortunately, however, an aura of failure surrounds all regional development policies because regional disparities appear to be increasing rather than declining, and because there is still no real evidence that policies and programs to deal with regional economic problems occupy "the central place . . . in our whole thinking about the future of Canada . . . " which Prime Minister Trudeau suggested they would in 1968.

When viewed in the light of the Prime Minister's rhetoric, the impact of the federal government's regional development policies seems rather anticlimactic; rather than replacing the 1950's objective of maximizing the GNP, we have merely adorned it with social and regional development policies in the form of corrective programs, without really changing our basic approach or our beliefs.

Social and regional concerns have not been incorporated into broad public policy decisions: they have merely been nodded to with a bit of extra funding. DREE has never been seen in Ottawa as anything but tokenism, at least by the bureaucrats who call the shots. Its periodic changes in strategy have been less an attempt to find the best policy,

than they have been an attempt to get better returns — in political terms — from the approximately one per cent of federal spending which DREE's budget commands. This is, I think, a rather weak command, particularly in view of the fact that in 1971 dollars, the level of the current DREE budget is now only slightly higher than it was ten years ago, and it is $100 million dollars lower than it was five years ago.

The problems which DREE has faced in Ottawa have been compounded by the attitude taken by many provincial governments in their attempts to get DREE funds for various industrial development projects. Because of the "looseness" of federal policies, the provinces have far too often assumed that there were no solid economic reasons for a new project for which they wanted DREE assistance. Consequently their requests for DREE funds have often been based on purely political considerations. This, when combined with the infatuation which many provincial politicians have had for the really big development project, has led to some spectacular industrial development failures which have further increased the skepticism which many senior federal policy makers have about the possibility of any regional development program ever being successful.

These observations about the history of attempts at regional development raise a whole host of policy issues relating to regional development and how it should be approached and supported. But no matter how these issues are ultimately resolved, there is one factor which must be a central element in any solution: a strong federal government, with significant resources and a variety of economic policy tools, will have to play a vital role; the poor provinces will not be able to do the job alone.

Frankly I am not at all assured that Ottawa is going to have the power, and the capability of bringing about the equalization of economic opportunity which should be the next step in the development of Canada's nationhood. At the rate at which federal clout is currently being auctioned off, I think I am entitled to these doubts. Let me explain why.

The Trend to Greater Provincial Power

I do not think anyone today takes serious issue with the principle of equalization and the transfer of payments to individuals, although certainly there has often been disagreement over the level of such payments and means by which they are made.

Most of the friction in federal-provincial relations, and most of the arguments over excessive centralization, come from Ottawa's series of **conditional** grants to the provinces. Programs like equalization are

unconditional in the sense that the provinces receiving the money can spend it any way they like. Conditional grants, on the other hand, have strings attached to them and the provinces get money only for specific programs, usually on a fifty-fifty federal-provincial cost sharing basis. The biggest of these conditional programs were hospital insurance, post-secondary educational assistance, the Canada Assistance Plan and Medicare.

In 1946, the various provinces received about 9 percent of their total revenues from federal conditional grants; by 1975, this had risen to 16 percent. Total transfers to the provinces, including unconditional grants, rose in the same period from 14 percent of all provincial revenues, to 24 percent.

This growing dependence on federal government money rankled many of the provinces, and conditional grants bothered them most. Provinces argued that because costs had to be shared, they were forced to accept Ottawa's spending priorities, and Ottawa's decisions about the quality of service, even if they could not afford those priorities or the prescribed level of service.

In cases where Ottawa was cost sharing on a 50-50 basis, the provinces would refer to spending 50-cent dollars; but even 50-cent dollars are harder to come by in Manitoba than, say, in Alberta, equalization payments notwithstanding.

The provinces clamoured for more flexibility to set their own priorities; Ottawa was growing more and more concerned about the increasing costs to the federal treasury of programs shared with the provinces. So in typical Canadian fashion the problem was resolved by a compromise — called block funding — which really satisfied no one except a couple of the rich provinces.

Out went practically all of the 50-50 shared-cost programs except the Canada Assistance plan, which was also on the scaffold for a while in 1977 but seems to have been granted a temporary stay of execution, and in came greatly expanded no-strings-attached grants, and more tax room for the provinces.

There are advantages to these new arrangements — no question about that. The provinces now have the flexibility to set their own priorities, to spend the money they get from Ottawa on those programs which they feel are most important.

But — and I will be talking about this in more detail later — flexibility, as Gordon Lightfoot would say, is just another word when reality leaves you nothing to be flexible with. Quite apart from this, there are some disquieting features about the nature of the changes, and the philosophy which lies behind them.

The most disturbing aspect of this 1977 agreement is the transfer of tax room, or tax points, from the federal government to the provinces.

Before 1977, the federal government would raise the funds to pay for shared-cost programs, and then transfer this money to the provinces, either conditionally or unconditionally. Now the provinces raise much of this money themselves. In Nova Scotia, for example, it has meant that personal provincial income tax has jumped from 38.5% of Basic Federal Tax in 1976, to 52.5% in 1977 with a corresponding reduction in Federal Income Tax.

There are two main reasons for this change: the first is the obvious political one — no politician likes the unpleasant job of collecting taxes when he does not control the nice job of deciding how this tax money will be spent. Hence the federal government liked the idea of reducing its own personal and corporate income tax rates and having the same amount of money raised by the provinces. The second reason for the change is the disturbing part. Heavy pressure was put on the federal government by the richer provinces who wanted greater fiscal autonomy for themselves and wanted the federal government to have less control over some of their programs.

These provinces knew that any transfer of tax points from the federal government to the provinces would be to their long run advantage because a point of income tax in Ontario, for example, is worth much more than an income tax point in Newfoundland. While the new Fiscal Arrangements Act does provide for equalizing provincial revenues as a result of the tax point transfer, it does so only up to the national average. This means that the wealthier provinces, whose tax points are worth more than the national average, will eventually find it easier to provide a basic standard of service to their citizens, while provinces whose tax points are below national average value will have to increase taxes to finance the same level of programs.

In short, the rich will get richer and the poor could get poorer.

But despite this shift of spending powers to the provinces, there has been no decline in calls for more decentralization, even from some of the provinces that stand to benefit least. As I said at the beginning of my remarks, increasing power is the name of the game, even if it is not entirely in the interest of the province.

The have provinces are still pushing hard for greater decentralization of power in Canada. Politicians in those provinces argue — and large numbers of their voters agree — that Ottawa is insensitive to their needs, that national policies applied uniformly from coast to coast fail to reflect adequately varying regional tastes, preferences, economies and geography, and that provincial governments cannot properly serve the interests of their people without more control over their own affairs.

They argue also that smaller units of government are more responsive to citizen demands; that they accommodate minority preferences

much more than larger government units do. They are "closer to t people," the conventional wisdom goes.

They also claim that the variety of citizens' demands can best met by a variety of small government units — an important point in country of such regional and cultural diversity as Canada. Of cours the same argument is found even within individual provinces; f example, some communities would rather set their own educati curricula than have them dictated from the provincial capital. We kn what we need, runs the argument; you, the provincial governmer should simply pay the bill and let us do our own thing.

This is the direction in which the political pendulum in Canada swinging today. The 1977 shift to more unconditional grant progra was just one of the signposts along a much longer and slippery slope.

Government spending is a pretty good indicator of just who's who the political pecking order in Canada; so let us take a look at some the numbers.

Between 1960 and 1976, spending by all levels of government ro from 27% of the GNP to 39%, a gain of 12 percentage points; more th nine of these percentage points came from increased provinci spending, and less than two from Ottawa.

Another perspective is provided by statistics on what governmer spend on goods and services. In 1960, for every dollar spent by Ottaw on goods and services, the provinces and municipalities spent $1.50. 1975, for every dollar spent by Ottawa, the other two levels government spent $3.00.

The same trend is evident in total government spending. In 196 what Ottawa spent and what the provinces and municipalities co bined spent was about equal; in 1976 the ratio was about 40:60 wi Ottawa on the way down and the other two levels on the way up. A that was before the 1977 tax point transfers from the federal gover ment to the provinces put even more spending power in provinci hands.

How much further can we go in decentralizing economic pow from the federal government to the provinces without weakening t federal government to the point where it no longer has the power manage the economy effectively? (This, of course, begs the question how well it is using the power it has now.)

Some Centralization is in the Interests of All Provinces

Agreed, some decentralization is desirable; the pendulum h swung too far in Ottawa's favor and a readjustment was necessary. B have we once again, in traditional Canadian fashion, gone too far in t

reverse direction?

Even the staunchest supporters of greater decentralization would agree that some degree of centralization is in the best interest of all of us. Certainly, the Fathers of Confederation came to that conclusion; if they had not, we would long ago have become a string of independent political entities strung out across the top half of this continent or, more likely, at least some of us would be part of the United States.

But how did we come to be a federal state? Why did the founders of what we call Canada bother to create a federal state rather than choosing, say, a free-trade area or a unitary state or a common market to link the colonies of British North America? There are several good reasons. Some still apply, while others, unimagined in 1867, have developed since.

The Fathers of Confederation are so wrapped in mythology today we have difficulty understanding why they did what they did and appreciating the basic political practicalities of their actions. The problems facing the pre-Confederation colonies were desperate to say the least:

- their economies were frail and vulnerable;
- they had run out of easily developable farm land;
- large numbers of both founding peoples were moving to the USA;
- the colonial governments were deeply in debt;
- there was annexationist sentiment in the USA;
- the government of the Province of Canada was paralyzed.

It was thought at the same time that a common solution to this range of problems would be the settlement of the western plains. Before that could be done, however, a transcontinental railroad had to be built. And that task was one which the mid-1860's colonies, acting alone, had neither the power nor the resources to build. So a federation of the colonies was proposed. It was not a perfect solution, but those devising it — politicians all — took their cue from Bismarck, who defined politics as "the art of the next best."

Those responsible for Confederation had many hopes for their creation: but underlying all of them was a belief that the emergent whole would be very much stronger than the sum of the strengths of its parts.

Unquestionably, this assumption has been borne out during almost 112 years we have been in existence. Despite our current problems, Canadians still have a better standard of living than most of the people in the world. Excluding the Middle East oil producers, our poorest province still ranks in the top 20 in per capita income among countries of the world (although admittedly this is a very artificial way of looking at the issue). Our economic strength has carried us through many hard

times.

Indeed the arguments for more centralization are usually based c economic considerations, whereas, as I have already explained, th arguments for more decentralization are usually cast in political term

If small government units can respond better to local concerns, the can do so only at a very high cost. Because of economies of scale, ther are thousands of government functions which can easily be expande so that their benefits cover a great many more people without proportionate increase in the taxes needed to pay for them. For suc functions, centralization becomes what Tony Scott calls "the escap route from high taxes and second rate services."

A second economic issue favoring centralization is the 'spillove problem of small governments; some of the benefits they provide spi out into neighboring areas, while some of the taxes they levy spill i because they fall on people living nearby. For example, I am perfectl free to enjoy the benefits of Hamilton Place even though I do not liv here. At the same time, some of the money I spend while I am here wi wind up as revenue for the city of Hamilton in the form of busines taxes. The same is as true of provinces and countries as it is of cities.

Thus if a government is "too small" it creates two problems: First, fails to take advantage of the economies of providing services on large scale — in effect, it under-utilizes its potential as a governmen Second, because it is providing free services to people in neighborin communities who neither pay taxes nor vote, it tends to either provid too few of these services or to tax its residents too highly for them.

It is easy to understand this economic argument for centralizatio It is just as easy to agree with the political argument for greate decentralization. But neither argument provides any useful way c deciding how much decentralization is really desirable.

The tradeoff between centralization and decentralization, betwee the advantages and disadvantages of a public good being provided by small or large unit of government, should be settled in different way for different issues. For example, economic efficiency can be empha sized at the cost of local participation in one area of public policy, whil doing the opposite in another area. The particular guidelines need nc be rigidly fixed.

But if we are to implement the kind of economic strategy I hav proposed, with the objective being the maintenance of a minimu standard of living and government services and equality of opportunit for all Canadians, we must have a federal government with the will, an the weapons, to redistribute income from the richer provinces to th poorer ones — and that definitely requires some degree of centraliz tion.

To redistribute income, we must first create that income; to do thi

as the Fathers of Confederation understood very well, required the creation of a sizeable domestic market through an economic union of the colonies. But if we are to keep reaping the benefits of the larger market and the specialization it allows, we need a federal government strong enough to preserve that market and keep the provinces from imposing selfish impediments to trade amongst themselves (as they seem increasingly inclined to want to do these days).

The Fathers of Confederation understood this. They realized that the political union they were making would have to be supported by a national economy and this, in turn, could only be realized through a full economic union of the colonies. This is why the British North America Act gives Ottawa exclusive power over trade and commerce, currency and banking, weights and measures, shipping and interprovincial railways, and telegraphs. And this is why it also specifies that "all articles of growth, produce, or manufacture of any of the provinces shall . . . be admitted free into each of the other provinces", and that the federal government will have the exclusive power to set tariffs.

While economic integration alone has not solved all our problems, it has created wealth and income, even though they may be unevenly distributed across the country. Moreover, integration has solved many problems which demanded a central government capable of harnessing national energies for their solution.

Yesterday the railroad was the symbol for this process. Today the aerospace industry, nuclear technology development, exploration for Arctic oil and gas, the Syncrude project and the Fundy Tidal Power project stand as significant examples of federal government initiatives beyond the power of any one province to exercise.

The Case for Considerable Centralization

Obviously Canada and Canadians have extracted a lot of benefits from a centralization of some power in Ottawa. The whole has been greater than the sum of its parts. It has been strong enough to give us an economy which, over the long haul, has served us reasonably well — not spectacularly but certainly better than would have been the case had we all gone our separate ways.

My concern is that those economic benefits are being lost sight of by politicians who lament the political costs of centralization, but forget that too much decentralization of power can also be very expensive, if not in political terms, certainly in economic and social ones.

We are already seeing signs of this. I spoke earlier of the 1977 changes in the Fiscal Arrangements Act which converted many of

Ottawa's conditional grants to the provinces into unconditional ones and additional provincial tax points. But you will remember what the word conditional implied. It meant that the provinces, to get the federal money, had to agree to a set of minimum program standards. Thus all Canadians were assured that health and social services standards, for example, would be at least equal to the minimum level set by the federal government. Now this is in jeopardy as a result of the new Fiscal Arrangements Act, which leaves it pretty well to the provinces to set the standards.

The provinces (in theory at least) have been given the financial power to deliver services of a quality which comes close to some vaguely defined national average. But the only compulsion for them to do so is the political pressure which the citizens of a particular province can muster.

Is this political pressure going to be strong enough to guarantee an adequate minimum level of government services for all Canadians? Or will we fairly quickly reach the point where the have-not provinces suffer not only higher taxes but lower quality services as well? Will short-sighted attempts to move political power from the federal government to the provinces in the end rob Ottawa of the power to do things that benefit all of us?

Obviously I hope not. But we must recognize that there is a major factor which will undoubtedly continue to push the pendulum towards further decentralization. This factor is the problem posed by the P.Q. government in Quebec.

In the coming months an objective of the federal government will inevitably be to remove as many as possible of those policies and practices which have been a cause of provincial discomfort or criticism, particularly in Quebec. By dismantling cost sharing programs and strings-attached grants, Ottawa will be removing some of the major targets of the Quebec separatists.

The danger is that these efforts to ease the chances of confrontation with Quebec separatists, no matter how well motivated, will, as an unwitting by-product, rob the smaller and poorer provinces of a carefully constructed mechanism which, while often nettlesome, at least assured all Canadians something approaching equality of access to basic education, social and health services.

Further scrapping of cost-sharing in favor of block funding and tax points will, in my view, prove to be a backward step and will serve to make even more threadbare the fabric of the Canadian federation. We have only to listen to the words of the federal finance minister to sense the significance of what is happening. Mr. Chretien and others have claimed that the 1977 switch from cost-sharing to block funding will save the federal treasury a billion and a half dollars this year over what

it would have spent had the pre-1977 arrangements remained in force.

And if Ottawa is going to save a billion and a half, clearly someone is going to lose. And that someone is the provinces, that's who.

What provinces? Not Ontario, not Alberta, not British Columbia. But provinces like Nova Scotia, Newfoundland and Manitoba; provinces that can least afford it. We just have to take a look at two provinces to see what is happening.

First, Nova Scotia. One of the programs which has been put under the 1977 block funding formula — The Established Programs Financing Act, as it is called — is the public subsidization of persons in homes for special care, (nursing homes, rehabilitation centres, homes for the disabled and the like). Up until 1977 these costs were shared 50-50 by the provinces and the federal government. Ottawa reimbursed Nova Scotia 50 cents for every dollar it spent on maintaining Nova Scotians in homes for special care; it was a sure and stable system and the province knew it could look to Ottawa for half of whatever the program cost.

But the trouble is that in 1977 homes for special care were not an established program in Nova Scotia — it was in the process of becoming so, as a result of a building program undertaken in the mid-70's.

But a large percentage of the nursing home beds in the province came on stream late in '77 and '78, too late to be included in the base year which Ottawa chose to use for calculating the formula on which block funds are made available. The problem is compounded by the fact that any increase in the block funds in succeeding years will depend largely on increases in the GNP, and not on the real cost of the homes for special care program to Nova Scotia.

Nova Scotia, like a number of other provinces, was late getting into the nursing home program because it just did not have the funds. What little money it had was used for bringing other basic health services up to acceptable minimum standards; so the program was just in the process of becoming established when Ottawa changed the rules of the game in 1977.

The consequences are already apparent; in 1977 Nova Scotia recovered from Ottawa roughly 50% of the cost of its homes for special care; while the final accounting is not in yet, that percentage in 1978 will likely be below 48%. This year the projection is 45% and it is highly likely that in the not-too-distant future it could be in the neighborhood of 30%.

The slack will have to be taken up by the province and there are only two options — cut back in services, or increase taxes. Unfortunately the prospect is a combination of both, a double whammy.

In Ontario, the story is quite the reverse; the province had the

resources to have a comprehensive network of nursing home facilities in place by 1977; indeed, it had been able to include refinements and improvements which it was able to finance 100% from provincial revenues.

Block funding in fact was a bonanza for Ontario, both because the escalation formula works in its favor and because the province is now receiving federal compensation for costs which were previously borne 100% by the province. This, plus the additional tax points, which are worth more on a per capita basis to Ontario than they are to Nova Scotia makes the new approach much more advantageous to the economically strong provinces.

Again the rich get richer and the poor get poorer!

Some of you may think that I may be exaggerating the swing in the pendulum of political power from the federal government to the provinces and distorting the impact this can have on the poorer regions of Canada. But let me remind you that at the two first ministers conferences on the economy held in 1978 there was a sharp division of views between premiers of the have and have-not provinces. The premiers of the have provinces referred repeatedly to the need for greater government restraint and called for increased support for private sector activity.

The other premiers, and particularly the Atlantic Province premiers, realizing that they have little private sector activity to encourage and that many of the firms that do exist in their provinces face highly unfavorable market conditions, tended to talk about protection, subsidies and the need for massive financial and economic assistance.

The reason for this difference of views is clear. It is not based on political ideology but on economic circumstances. The western provinces and to a lesser extent Ontario are experiencing sufficiently buoyant economic conditions that they do not need help from the federal government. They are strong enough economically to be able to go it alone. In contrast, the five eastern provinces are running deficits and have little hope for any significant growth in their provincial revenues. The government of Quebec has its solution; but the four Atlantic Provinces know they need a strong central government to survive.

Ottawa's power to do things is based primarily on its power to tax and to redistribute the proceeds. Excessive transfers of taxation powers to the provinces will significantly reduce Ottawa's capacity to redistribute income and equalize opportunities from one region of the country to another. Quite simply, it will make it impossible for Ottawa to achieve what I perceive as the best objectives for Canadian economic policy.

But there are other consequences, just as dangerous. First, there is

the question of what are called stabilization policies. Ottawa has always needed a certain amount of real financial power to make its counter-cyclical policies work. If we want government to be able to spur the economy when it is sluggish, and hold it back when it is running wild, if we want and expect Ottawa to try to cure unemployment and inflation, then we have to give the federal government the basic tools to do the job. These priorities involve national survival; they should not be negotiable.

The federal government is already facing problems in doing these things. As its fiscal powers dwindle, so does its leverage to cure unemployment and inflation.

What would happen, for example, if Ottawa decided it was necessary to follow one fiscal policy and the 10 provinces combined decided that just the opposite policy was expedient for them? Since the federal and provincial fiscal powers are now roughly equal, the result would be no effective policy at all. Similar problems would arise if counter-veiling tax policies were adopted by some provinces and the federal government, as happened a few years ago in relation to oil and gas royalties and taxes.

But even if the problems of unemployment, inflation, and economic stabilization were by some miracle solved, other challenges ahead will still require a strong federal government. We face monumental problems relating to energy, transportation, communications, pollution, native peoples, the development of export markets, the pricing of primary goods, and research in science and technology.

All of these are national problems, areas where high costs, economies of scale, and both domestic and international implications dictate that they can be resolved only by a strong central government. The economic benefits of a federation demand the existence of a federal government which can harness the strengths of its political sub-units. Ottawa must retain the power to solve those problems which transcend provincial boundaries, or which are of a magnitude too great for a single provincial government to deal with.

But in a sense, there is something negative in all those reasons for maintaining the power of the central government. They add up to a justification which involes little more than avoiding bad consequences.

Surely there are more positive reasons. Surely we can use the powers of a strong federal system creatively to build a worthwhile Canadian society. And what could be more positive, more creative than redistributing incomes and equalizing both government services and opportunities across Canada? What could be a more worthwhile goal than using the strengths of our richer areas to help offset the weaknesses of our poorer areas?

National goals of justice and equity entail revenue transfers to the

poorer regions of the country to prevent impairment of their inhabitants' present and future. Yet we find strident and mounting cries against many of these transfer payments. Some economists, for example, argue that they are inefficient; that they counteract the incentive for the worker to move from the poor to the rich regions of Canada. In theory that may be true, but surely we are past the point in this country where the only solution to the problem of unemployment is to keep social assistance payments down to the level where people will be forced to move or starve.

While mobility must be part of the answer, it should not be the only, nor even the primary, answer as some economists are currently suggesting. After all if all the unemployed people in the Atlantic Provinces moved to Alberta, it would result in Alberta rather than the Atlantic Provinces having an unemployment rate of better than 12%. Moreover it would still leave the Atlantic Provinces with an economy which was strongly dependent on federal transfers and with fewer taxpayers to pay for basic provincial government services.

One can understand the desire of many economists to encourage out-migration as a solution to the problems of the Atlantic Provinces, since such an approach fits in nicely with economic theory. But as is so often the case, difficulties ensue when this theory is put into practice because this issue has enormous non-economic dimensions.

Without considerable power concentrated in Ottawa, the poorer regions of Canada — particularly the Atlantic Provinces — will inevitably get poorer. On their own, these provinces face an unpalatable choice. If they use their tax revenues to maintain national levels of service, they would have nothing left to promote the kind of economic development which might lift them out of their quagmire. But if they divert funds to pay for economic development, they would be forced to endure substandard services which might, in fact, impair those efforts to develop their economies and as a result perpetuate their disadvantages.

What has happened in large measure during the past decade is that government funds have gone largely to pay for maintaining national levels of service and not to enable real development opportunities to be exploited. This is true, for example, of the large amount of DREE funds which have been spent on infrastructure projects designed to maintain current living standards rather than on development opportunities. Clearly the federal government's role in the future must be to provide the financial assistance required to enable the have-not provinces to take advantage of whatever potentially significant developments they have — developments which the provinces know they will not be able to finance on their own.

This explains the at least partially muted nature of cries for more

decentralization from the Atlantic Provinces. The consequences of a slow chipping away of federal powers are simply too great for the poorer regions of the country to bear.

This also explains why the have-not provinces have not jumped on the bandwagon of provincial economic rights which is acquiring a significant number of adherents across the country. Supporters of this point of view argue that greater autonomy — another euphemism for greater political power — could be given to the provinces as long as an adequate federal-provincial co-ordination mechanism is put in place to ensure that macro-economic policies set by the eleven governments would not work against each other. On the basis of our past experience in this country, we would have to conclude that the probability of such a mechanism working effectively is nil.

Indeed, the situation was summed up by Jacques Parizeau, now Minister of Finance in the Quebec government, several years ago while he was still a professor at the University of Montreal. Mr. Parizeau said that the situation in Canada at that time was: "one of considerable decentralization where the possible efficiency of (national) economic policies and their coherence must be questioned." He went on to add: "the present inter-governmental relations in Canada are . . . (such that) co-ordination just could not be relied upon to correct the central failure; in other words, it (that is, federal-provincial co-ordination alone) could not replace a system of centrally co-ordinated priorities and of a central system of allocation of resources." Mr. Parizeau made these remarks before the 1977 Fiscal Arrangements Act further decentralized power to the provinces and before federal-provincial tensions were heightened by both the election of the Parti Quebecois government and increased demands for autonomy from several of the other provinces. It seems clear therefore that any move to reduce federal power and replace it by a co-operative federal-provincial effort is doomed to failure — failure which would particularly hurt the poor provinces.

Finally, I feel compelled to comment on the oft-heard argument that Canada is far too centralized and must be further decentralized almost for the sake of decentralization. In a fascinating piece of research, Professors Albert Breton and Tony Scott have calculated what they call an "index of centralization" and have used this index to compare the degree of centralization in several countries with different federal systems. Their work shows that Canada is considerably less centralized than the United States and that in both countries the degree of centralization has been decreasing steadily since the end of the second world war. The question that Breton and Scott cannot answer, of course, is how much more this index of centralization can decrease before irrepairable damage is done to those parts of Canada which

most need help from the federal government. While I too cannot prove it, I suspect that we are dangerously close to that limit already.

Our current situation reminds me of a passage from *A Man for All Seasons*, where Sir Thomas More is debating with a very young and very righteous William Roper. Roper zealously states that he would cut down every law in England to get the devil. More hoists him with this reply:

> And when the last law was down, and the devil turned round on you — where would you hide, Roper, the laws all being flat? This country's planted thick with laws from coast to coast . . . and if you cut them down . . . d'you really think you could stand upright in the winds that would blow then?

Canada is planted thick with federalism from coast to coast. What worries me is that it will be cut down flat, razed, in a mindless effort to rob Ottawa of all its powers. And when that happens, I wonder if we can stand upright in the economic winds that would be blowing? It was just those winds in the 1850's and 1860's that drove the Fathers of Confederation to plant the federal forest in the first place. And frustrating though it may often be, the results of its demise would be even more unpleasant.

Conclusions

I began my remarks by talking about the paradox of the pendulum. I would like to conclude by referring to another paradox which federalism presents. This paradox, which runs through so much of this speech, can be explained by an analogy.

The U.S. newspaper columnist Sydney Harris has written that the paradox of the human community lies in the need for every person to work for the good of the society to which he belongs, while the same society simultaneously must work for the good of each person who belongs to it. Harris suggests that the failing of the capitalist system is that its adherents are unwilling to work for the common good, while Communist societies are flawed by the unwillingness of the state to respect the individual person.

If Canada were to decentralize to the point where it was little more than a customs union we would inevitably become the equivalent of Harris' capitalist society, unwilling to work for the common good; too much centralization on the other hand would create Harris' Communist society where uniform national policies would be adopted and forced on the country as a whole regardless of regional and cultural differences.

The essential dilemma of federalism is that every province must work for the good of the country but, at the same time, the country must overtly be seen to be working for the good of each province. A crucial ingredient in any federal country must be a strong sense of mutual benefit — that everyone gains from the arrangement. But for that to be a visible reality requires a very delicate balance indeed of federal and provincial powers.

Will this balance be achieved? The only ray of hope is history, the fact that our federation, through history, has demonstrated its capacity for concentrating talents and resources in times of crisis.

We face crises today beyond those in federal-provincial relations, including the challenge of our diminishing resources and of the growing world demand for them, of growing social tensions on an international scale, and of major world political realignments.

At heart, I think we all realize we are better off together, mobilizing the national ability to deal with these crises. We should realize we need each other in order to solve the problems we face.

That is what brought the Canadian federation about in the first place — being stronger together than apart; lending a hand to a disadvantaged neighbour. That is why I believe that an economic strategy for Canada must be based on strong support for regional development, not only from the federal government, but from all the provinces as well. Without such support, regional development can never get past the 'band-aid' stage, and in today's Canada, that is not good enough.

Edmund Burke gives us an excellent standard to aim for:

> G ernment is a contrivance of human wisdom to provide for human wants. Men have a right that their wants should be provided for by wisdom.

Effective strategies for regional development — for equalizing opportunities — are, in Canada's present situation, an essential component of that wisdom. They can only be implemented by a strong central government.

Série de conférences en l'honneur de Walter L. Gordon

1978-79
Volume 3

Volume 1 Le Rôle du gouvernement dans la société canadienne

Volume 2 Objectifs Canada

Série de conférences en l'honneur de Walter L. Gordon

1978-79

Volume 3

Vers une stratégie économique pour le Canada

La traduction française de l'introduction et des communications des professeurs John J. Shepherd et Bruce W. Wilkinson a été effectuée par Annick Tonet-Tyers. La traduction française de la conférence du Dr Michael J. L. Kirby a été effectuée par M. Jean A. H. Bourget.

ISBN 0-920396-02-X

Le fonds de conférences en l'honneur de Walter L. Gordon a été établi en 1976 dans le but de financer une série annuelle de conférences portant sur des thèmes canadiens contemporains et d'en publier chaque année un recueil.

Ce fonds est temporairement administré par La Fondation d'Etudes du Canada, 252 ouest, rue Bloor, Toronto, Ontario M5S 1V5.

Imprimé au Canada en 1979 par Omnigraphics Inc., Toronto, Ontario.

TABLE DES MATIERES

	Page
INTRODUCTION **par Abraham Rotstein**	5
VERS UNE STRATEGIE ECONOMIQUE POUR LE CANADA: LA REPRISE EN MAIN DE NOTRE ECONOMIE POLITIQUE **par John J. Shepherd**	9
L'AFFLUX DE CAPITAUX D'INVESTISSEMENT A LONG TERME ET LA BALANCE DES PAIEMENTS **par Bruce W. Wilkinson**	31
LE FEDERALISME ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL: **pour la défense d'un gouvernement central fort** **par Michael J. L. Kirby**	53

INTRODUCTION

Sur le thème: Vers une stratégie économique pour le Canada, le troisième volume de la série de conférences en l'honneur de Walter L. Gordon s'inscrit bien dans la tradition des deux précédents en nous offrant, cette année encore, un panorama des grandes questions à l'ordre du jour au Canada. Fidèles aux voeux des amis de Walter Gordon, fondateurs de cette série, les auteurs nous livrent leurs réflexions critiques sur un bon nombre de nos politiques actuelles.

John Shepherd nous confie sans ambages son image du Canada en tant que puissance économique internationale: "errant(s) à la vue courte qui arpente(nt) complaisamment mais sans but la scène commerciale internationale". Il nous manque, estime l'auteur, un sens de notre identité, une sensibilité à ce qui fait les forces et les faiblesses de l'économie canadienne actuelle. Ce qu'il nous faut, selon lui, c'est "une 'économique' canadienne" axée sur "le maintien et la mise en valeur de la souveraineté et de l'indépendance canadiennes".

Aux adeptes orthodoxes de cette discipline, une "économique canadienne" pourra sembler tout aussi insolite qu'une "mathématique canadienne". Je me permettrai cependant de leur rappeler que l'auteur ne fait que renouer avec une tradition plus ancienne, maintes fois mise en avant par Harold Innis dans son plaidoyer pour une économie "des pays neufs". "Nos études ont surtout péché, déclare Innis, du fait qu'on a cherché à faire cadrer le phénomène des pays neufs avec la théorie économique des vieux pays..." "On ne dira jamais assez, ajoute-t-il, que les problèmes canadiens ne peuvent être résolus à la lumière de l'économique des pays plus vieux."

John Shepherd envisage toutefois une économique canadienne dans le contexte des structures changeantes de la conjoncture économique internationale qui se caractérise par la montée des transactions intergouvernementales, les cartellisations orchestrées, la tendance croissante à la spécialisation et l'augmentation très nette de la capacité technologique. Autrement dit, la douce image si familière des forces économiques traditionelles s'exerçant à la faveur de transactions à distance entre sociétés commerciales discrètes disparaît rapidement et les pays et les économistes qui souscrivent encore à cette vue du monde économique risquent d'être dépassés par les événements. "La technologie est le moteur de la croissance économique", tel est le grand message de John Shepherd et le Canada est à la traîne dans cette course internationale.

Les remèdes proposés par John Shepherd sont énergiques voire alarmants pour un pays occupé à renouer une vieille liaison avec les politiques libre-échangistes si favorables. Ses prescriptions sont cependant plus nécessaires que jamais au moment où nous abordons les

années 1980.

La conférence de Bruce Wilkinson complète à bien des égards la démarche de John Shepherd. La première préoccupation de l'auteur est en effet "de songer à restreindre la dépendance du Canada vis-à-vis des capitaux (étrangers d'investissement à long terme) et de réduire notre endettement international net". Notre dépendance traditionnelle vis-à-vis des capitaux étrangers est une habitude qui risque de nous coûter cher. Si, en effet, ces capitaux font remonter le cours du dollar canadien, nous perdrons une grande partie des avantages dus à l'accroissement des exportations et le rendement de nos industries retombera à un niveau inférieur à celui que nous connaissons au cours actuel du dollar canadien, soit environ 85¢ américains.

J'admire la précision de l'exposé de Bruce Wilkinson. Ses arguments sont convainquants lorsqu'il explique qu'"en période de chômage intense, rien — sinon notre propre entêtement — ne nous empêche de financer en régime interne notre expansion économique". En période de plein emploi (situation bien hypothétique dans les circonstances actuelles au Canada), la situation est différente mais il reste évident que ces emprunts sont beaucoup moins bénéfiques en fin de compte qu'une bonne gamme d'initiatives domestiques bien coordonnées, pour la bonne raison qu'ils cachent toute une série de frais dont il faudrait tenir compte.

Reconnaissons, conclut Bruce Wilkinson, que les afflux de capitaux "risquent de causer certaines difficultés au sein de nos industries et dans notre balance des paiements".

Cependant la coordination des efforts à l'échelle du pays se heurte inévitablement, au Canada, à la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Michael Kirby nous offre, à mon avis, l'analyse la plus profonde à cette date de la façon dont ces caractéristiques s'imbriquent pour créer ce problème politico-économique; l'auteur remet ainsi à l'ordre du jour la branche très respectée, bien que négligée, de l'économie politique.

Au coeur de l'analyse de Michael Kirby, on trouve le paradoxe du pendule, à savoir l'existence d'un ensemble de forces considérables mais illusoires qui s'exercent en directions opposées ou, pour reprendre les mots de l'auteur,

> ...le pouvoir politique et la concentration économique se déplacent dans des directions opposées. Un accroissement de la centralisation du pouvoir politique au niveau fédéral mène à la déconcentration ou à la décentralisation comme objectif national. Un accroissement de la concentration de l'activité économique est ordinairement la conséquence d'une diminution de la centralisation du pouvoir politique fédéral.

Aux Canadiens qui observent le mouvement des deux aiguilles sur le cadran, Michael Kirby lance une mise en garde contre les conséquences désastreuses auxquelles on s'exposerait en voulant pousser l'un ou l'autre de ces processus au-delà de certaines limites. "Les buts nationaux de justice et d'équité, nous rappelle l'auteur, comportent des transferts de revenus aux régions pauvres du pays afin de prévenir la détérioration du niveau de vie présent et futur de leurs habitants."

Ces divisions doivent être vécues dans le contexte d'une véritable identité canadienne si nous voulons trouver un moyen à nous de les dépasser. Elles ne peuvent plus servir d'excuse politique à la passivité, au scepticisme et au désespoir.

Par leur franchise, leur réalisme et leur profondeur, ces trois conférences posent des jalons importants sur la route de l'avenir.

Abraham Rotstein
Département d'Economie politique
University of Toronto

VERS UNE STRATEGIE ECONOMIQUE POUR LE CANADA: LA REPRISE EN MAIN DE NOTRE ECONOMIE POLITIQUE

par
John J. Shepherd
Vice-président, Conseil des sciences du Canada
Conférence prononcée à Dalhousie University, Halifax (N.-E.)

Introduction

Le terme "stratégie" est l'un de ceux qui reviennent le plus souvent au coeur du débat économique qui fait fureur en notre pays à l'heure actuelle. Lorsque la discussion atteint ces sommets, les positions sont irrémédiablement prises et les lignes de défense bien établies. Toute stratégie implique la coordination et l'orientation des efforts en vue d'un objectif bien précis, ce qui suppose évidemment que l'on ait un but dont la poursuite sera menée de façon cohérente et conformément à l'exercice de la volonté.

Préconiser une stratégie économique, c'est passer pour "interventionniste", "planificateur", "mangeur de lotus", c'est être jugé incapable de saisir la dichotomie fondamentale qui existe entre la cohérence et la réalité de la diversité canadienne. Rejeter toute stratégie, c'est au contraire soutenir fermement l'économie de marché, c'est braver fièrement, retranché dans le camp du secteur privé, les légions de bureaucrates en marche, c'est avant tout s'allier avec le vaillant entrepreneur tenu de payer ses salaires à la fin du mois. Tout ceci, ironie du sort, dans un Canada défini comme "une entreprise contre nature, une nation façonnée en dépit des pressions imposées par la géographie et l'économie". J'ajouterai même une nation bâtie en grande partie à partir d'une politique nationale.

C'est dans ce contexte que je me propose de risquer certaines de mes vues sur la question d'une stratégie économique au Canada. Ce faisant, j'accepte de plein gré toutes les étiquettes que les représentants de "l'autre camp" voudront bien m'apposer.

Ce sont nos économistes qui nous ont créé le plus de difficultés au chapitre de l'élaboration d'une stratégie économique pour ce pays. On a dit de l'économie que c'était non seulement "une science triste mais aussi un triste échec". En tant que profession, elle semble souvent, du moins au Canada, s'embarquer dans la conceptualisation de rendements hypothétiques et de conditions idéales de concurrence ou dans des projections aussi fréquentes que douteuses concernant la croissance du P.N.B. (produit national brut). L'aridité et l'irréalité qui caractérisent si souvent les délibérations économiques proviennent d'un refus de reconnaître que, pour avoir un sens, l'économie doit s'inscrire dans un contexte politique. Elle doit porter plus loin, se

rattacher à des objectifs plus vastes, en un mot, elle doit s'enraciner dans un contexte spécifiquement canadien et partir d'une position strictement canadienne.

Si notre "économique" ne tend pas vers un but, nos politiques resteront le produit de rivalités intersectorielles, de frictions entre empires bureaucratiques et d'exercices académiques de spéculation. Détachée du contexte politique, l'économie ne fait que provoquer la hargne dans les échanges entre les divers paliers de gouvernement. La discussion des objectifs nationaux conduit inévitablement du plan stratégique au plan tactique, de la fin aux moyens, de la politique au patronage.

J'estime, pour ma part, sans excuse ni ambiguïté, qu'il nous faut une "économique" canadienne et que la stratégie économique au Canada doit prendre pour thème et pour mesure de son efficacité le maintien et la mise en valeur de la souveraineté et de l'indépendance canadiennes. Par souveraineté et indépendance, j'entends la capacité de faire des choix et de les mettre à exécution et la possibilité de contribuer de façon positive à la communauté mondiale. J'estime aussi qu'il est possible, dans ce contexte, de concevoir une stratégie nationale et de l'appliquer dans le cadre et au bénéfice de la nation.

A l'échelle mondiale, le nouvel ordre économique international est caractérisé par la notion d'intérêt éclairé. C'est cette notion qui gouverne l'évolution du pouvoir économique dans le monde. La méfiance traditionnelle qu'inspirent aux Canadiens les négociations et les changements, méfiance qui se fonde sur une définition claire et nette de ce qui n'est autre que "l'intérêt national", nous a mérité, à juste titre, une image de "boy scout" et a fait de nous des errants à la vue courte qui arpentent complaisamment mais sans but la scène commerciale internationale.

Le pire c'est que, contrairement à bien des nations, nous possédons tous les atouts nécessaires pour assurer notre indépendance et notre participation à la communauté mondiale puisque nous disposons d'une main-d'oeuvre qualifiée, de richesses minérales, d'un bon réseau de transport et de communications et de ressources financières. La situation est donc remédiable si nous nous donnons un objectif clair et une volonté nationale clairement exprimée.

La région atlantique a récemment plaidé dans ce sens avec beaucoup d'éloquence et je me permettrai de citer à ce propos un très récent rapport du Conseil de développement de la région de l'Atlantique qui dit:

> Etant donné qu'un processus de ré-évaluation nationale est déjà en cours au Canada, le Conseil estime le moment propice pour les chefs politiques de la Région de chercher à définir plus

clairement, sans qu'il faille nécessairement passer par la réforme constitutionnelle, la nature de l'objectif national du côté des questions économiques.

I LA POLITIQUE NATIONALE

Le rapport critique qui existe entre la souveraineté politique et la stratégie économique n'est pas une découverte récente pour les Canadiens. Dès avant la première guerre mondiale, trois élections s'étaient jouées sur ce thème avec un parti préconisant un système libre-échangiste et l'autre, un système protectionniste. La nécessité de transposer une expression géographique en une réalité économique et culturelle distincte était déjà bien comprise et bien définie. Les chemins de fer, les ressources et les "manufactures" incarnaient ce grand élan vers l'indépendance représenté par la "politique nationale". Jusqu'en 1926, on a pu lire ce type d'éditorial: "Parodie amusante que celle de nombre de nos fervents patriotes qui se battraient jusqu'à la dernière tranchée plutôt que de laisser occuper une parcelle du sol canadien par une force étrangère mais qui ne trouvent rien à redire à la cession graduelle de notre richesse économique au plus offrant". Cet article se termine d'ailleurs sur une sombre prédiction en ces termes: "Une fois que les capitaux américains occuperont une position dominante dans notre vie industrielle, il serait fou d'imaginer que nous pourrons reprendre en main notre destin politique." Frank Underhill a aussi écrit des pages éloquentes sur ce sujet: "Le Dominion du Canada représentait une tentative ambitieuse pour établir un empire économique indépendant de New York. Nos banques, nos chemins de fer, la protection de nos manufactures exprimaient bien cette détermination. En fait, la Confédération a surtout été un mouvement visant à acquérir par préemption la moitié septentrionale de l'Amérique du Nord, à la soustraire à l'intrusion américaine et à en faire un système économique fermé dont les profits et le pouvoir reviendraient aux intérêts économiques du nord de la frontière."*

Tout ceci témoigne bien de la préoccupation traditionnelle, traduite dans la politique, que nous a causée cet état de dépendance pesante, simple passage d'un système impérial à un autre. Les grands besoins d'un pays en voie de développement ont donc toujours été compris même s'ils n'ont pas été satisfaits.

Il n'empêche qu'en 1940 la notion d'une stratégie économique axée sur la souveraineté avait pratiquement disparu pour être achevée par la période de croissance exubérante de l'après-guerre. A tel point que la

*notre traduction

réapparition récente de cette notion fut accueillie avec surprise comme si elle était originale. Cette éclipse de trente années est due à trois facteurs au moins.

Tout d'abord, l'adoption de l'économie keynesienne, plus adaptée à de grandes économies autonomes (avec la notion des grands leviers économiques dans un système de marché), nous a caché la nécessité de politiques discrétionnaires dans une économie en voie de développement telle que celle du Canada. En conséquence, nous n'avons pas tenu compte des nombreux avertissements de ceux qui nous rappelaient que le Canada se trouve dans une situation particulière et que l'introduction de philosophies et de politiques plus adaptées à des économies développées risquait de lui être néfaste.

La seconde explication est, évidemment, la pénétration, sous une forme particulière, des capitaux étrangers au Canada. La mainmise étrangère sur l'industrie canadienne — qui a atteint des proportions très élevées de nos jours — date pratiquement de la fin des années 60. A la fin de 1975, les investisseurs étrangers détenaient 51% du secteur manufacturier canadien, 44,6% des opérations minières et de fonderie et 95% du pétrole et du gaz naturel. Evidemment, la propriété canadienne était élevée dans certaines industries plus anciennes telles que le textile et les boissons mais elle restait — et reste — faible dans les machines agricoles (38%), l'appareillage électrique (35,6%) et la chimie (16,4%). Cette saturation de la propriété industrielle nous a valu des taux anormaux de dépendance technologique et financière. L'ouvrage publié récemment par A. F. W. Plumptre sur "le Canada et le système monétaire mondial" reconnaît et documente l'inflexibilité croissante de notre politique monétaire par rapport aux politiques et aux priorités économiques des Etats-Unis. L'"exemptionalisme"est une bien piètre solution en regard d'une stratégie économique nationale bien définie.

Pris globalement, les divers aspects de notre dépendance administrative, technologique et financière dus à une intégration économique et à une mainmise étrangère de plus en plus généralisées représentent la consécration de notre statut colonial tant et si bien que nous n'avons plus — ou peu — d'intérêts politiques, commerciaux ou intellectuels capables ou désireux de proposer une stratégie nationale d'indépendance.

Le troisième facteur tient à la rapidité et à l'ampleur de la croissance du Canada qui nous ont masqué la nature éphémère de cette croissance. Nous avons effectué un bond en avant au niveau économique et au niveau des emplois sans connaître un développement industriel très poussé et nous nous sommes donné un mode de vie conforme à nos espérances en vendant notre patrimoine. Nous avons érigé notre système manufacturier au Canada central sans en connaître

le terrible prix, en admettant même qu'il ait prospéré, sur le plan de l'unité nationale. Nous avons pris l'habitude de lancer des emprunts continuels pour financer nos déficits au compte courant, emprunts qui déjouent toute tentative de bon sens économique en nous condamnant à des taux d'intérêt élevés qui draînent l'économie canadienne déjà loin de donner toute sa mesure.

C'est pour toutes ces raisons, entre autres, que les Canadiens, après la seconde guerre mondiale, perdirent de vue ce but sur lequel s'était antérieurement fondée la politique nationale. Nous nous sommes imaginés que nous étions passés sans heurt d'une économie d'industrialisation à une société post-industrielle; nous nous sommes pris pour un microcosme des Etats-Unis alors qu'en réalité nous n'étions qu'un pays en voie de développement dont l'expansion rapide reposait sur l'exportation de nos richesses naturelles. Dans ce contexte, le *Lament for a Nation* de George Grant est un rappel bien légitime de notre faiblesse. Le désespoir de l'auteur reste cependant injustifié parce qu'il ne tient pas compte de ce vieil instinct de survivance qui, pour être illogique, n'en est pas moins inné et profondément ancré dans notre psychologie collective.

Il me semble que cet instinct est en train de refaire surface, ce qui explique pourquoi la notion de stratégie économique reposant sur l'intérêt national est revenue au goût du jour. Les économistes, les nouveaux monétaristes semblent assurer un combat d'arrière-garde. Incapables de conceptualiser la "stagflation", ils en ont tout simplement transféré la responsabilité à la bureaucratie. Dans leur recherche panique de remèdes issus de théories démodées et de positions confortables, ils n'hésitent pas à recourir à une vieille panacée et à évoquer les alliances nord-américaines et toutes sortes de solutions hormis celles qui consistent à nous débrouiller seuls: "un conseil du désespoir, en vérité". C'est une position que nous avons rejetée historiquement.

J'ose espérer que nous en revenons actuellement à la notion de politique nationale et aux réalités de l'économie politique. Ce faisant, nous sommes poussés par la reconnaissance d'un vice de structure interne, par une nouvelle conception du Canada dans un monde en pleine évolution, par l'incertitude due aux nouvelles aspirations mondiales. Nous sommes avant tout poussés par l'impression que nous avons atteint un tournant dans le développement de la société canadienne et qu'il nous faut peut-être une nouvelle politique nationale pour soutenir le Canada, cette "entreprise contre nature". Comme en témoignent les débats centrés sur la Confédération, la société canadienne est l'expression et le produit de la domination de la volonté politique sur les forces économiques. Le Montreal Star posait, le 16 septembre 1911, le problème en ces termes: "La capacité, nous l'avons,

mais en avons-nous le courage?"* Cette question reste tout aussi valable aujourd'hui.

II LE CANADA DANS UN MONDE EN PLEINE TRANSFORMATION

Du courage, il va nous en falloir pour relever les défis de ce temps qu'on a qualifié de "période d'une effarante discontinuité". Je n'étudierai que deux aspects des bouleversements qui commencent à nous affecter par milliers et dont il faudra bien nous accommoder, à savoir:

- l'avènement d'un nouvel ordre économique mondial;
- la nature et les effets de l'évolution technologique.

Un nouvel ordre économique mondial

Dicté par les impératifs de la reconstruction de l'après-guerre et éclairé par le vivant modèle de la renaissance japonaise, le nouvel ordre économique international est apparu comme le contexte global de la politique canadienne. Cette nouvelle forme de relations internationales implique une modification du pouvoir économique, une restructuration des échanges commerciaux et technologiques ainsi que le renouvellement de nos modes d'opérations commerciales. Les caractéristiques de ce nouvel ordre mondial ont été définies de façon succincte par l'écrivain Michael Hudson:

> Les Etats-Unis, l'Europe et l'Asie industrielles font des démarches d'approche vis-à-vis du Proche-Orient et d'autres régions du Tiers-Monde pour obtenir de nouvelles relations commerciales de plus en plus cimentées au niveau intergouvernemental.*

Cette notion de transaction intergouvernementale caractérise en effet la nouvelle conjoncture commerciale. L'économie de marché traditionnelle, qui a surtout profité au Royaume-Uni au XIX^{e} siècle et aux Etats-Unis au XX^{e} siècle, se caractérisait par des transactions à distance entre sociétés commerciales. Dans ce sens, elle a été largement remplacée par une économie mondiale réglée par des gouvernements poussés par leur intérêt national. Cette nouvelle conjoncture, radicalement différente, nous a valu d'assister à des cartellisations orchestrées, des fixations stratégiques des prix et des trocs entre gouvernements. Lorsqu'il n'y a pas d'avantage comparé, on en crée de toutes pièces à la faveur de stratégies économiques et industrielles

domestiques extrêmement concentrées et bien structurées. La concurrence des coûts est remplacée par la concurrence des prix dans la poursuite de vastes objectifs nationaux à long terme. Ces tentatives se fondent sur une forme d'association très étroite entre les gouvernements et les industries nationales, sur un gros effort de spécialisation et sur un net relèvement de la capacité technologique. Dans la plupart des pays évolués et dans les pays nouvellement industrialisés, la cohérence politique et la spécialisation s'imposent rapidement comme des caractéristiques nationales définitives. Les stratégies industrielles et économiques axées sur la rationalisation, la protection des marchés de base domestiques (typifiée par ce qu'un observateur a baptisé l'"inhospitalité structurale" du Japon pour les produits manufacturés importés), la transformation des matières premières avec valeur ajoutée (du pétrole à la pétrochimie, par exemple) sont chose commune au sein de cette nouvelle conjoncture internationale.

Les résultats d'une heureuse application de cette formule ont été saisissants, qu'il s'agisse du déclin de la suprématie commerciale américaine héritée de plusieurs décennies de supériorité technologique ou du reflux des activités de transformation vers les pays en voie d'industrialisation, phénomène qui a obligé les pays industrialisés à restructurer leurs industries plus anciennes et à rechercher un avantage commercial comparé au sommet de la courbe, c'est-à-dire dans des industries plus technologiques et dans une spécialisation de plus en plus poussée. Le Japon a déjà délaissé la construction d'automobiles à bas prix et envisage même d'en abandonner complètement la production. Les Pays-Bas sont en train de restructurer leur industrie de constructions navales, la Suède étudie les moyens de sauver ses industries de première nécessité assiégées de toutes parts et les Anglais se lancent dans la fabrication d'un micro-ordinateur.

La réponse des Etats-Unis à cette consolidation de la nouvelle conjoncture commerciale internationale commence à se préciser; elle a pris la forme d'accords de "marketing ordonné", de contingentements volontaires dans les aciers, de libre-échange "dans les règles" et elle s'est traduite par de vives inquiétudes pour le secteur tout puissant des semi-conducteurs qui risque de subir le même sort que l'industrie de la télévision. Tout ceci est motivé par le fait que l'essence des difficultés économiques américaines et la formule de redressement économique résident dans une technologie de pointe. A ce propos, une étude menée récemment par le U.S. Joint Economic Committee conclut en ces termes: "Les Etats-Unis ne conserveront un avantage concurrentiel insurpassé que dans les produits et techniques situés à la fine pointe du développement technologique — ou dont la création exige un énorme marché intégré."*

Nous avons la preuve que, sur une longue période d'industrialisa-

tion, 38% de la productivité provient de la technologie. D'autres analyses soulignant les gros avantages économiques comparés des industries à haute technologie se sont révélées tout aussi applicables au Canada qu'aux Etats-Unis. Ces conclusions ont stimulé une politique d'intensification de la technologie aux Etats-Unis. Cette approche avait d'ailleurs été préconisée dès 1975 par Robert Gilpin, de Princeton, qui réclamait une politique technologique nationale. Elle s'est exprimée à nouveau plus récemment dans une étude de la politique technologique et de la croissance économique patronnée par la Maison Blanche et elle pourrait bien donner lieu à une série de mesures semblables à celles si efficaces des concurrents des Américains.

Il semble donc que, pour relever le défi posé par la nouvelle conjoncture, notre voisin du Sud se tourne vers des stratégies cohérentes et orchestrées axées sur la croissance économique. Ceci reflète peut-être une reconnaissance intuitive que la politique du laissez-faire ne vaut que lorsque la domination du marché est acquise.

Le Canada devra s'adapter à cette nouvelle conjoncture internationale. Il nous faut, pour commencer, cesser de pratiquer collectivement la politique de l'autruche et reconnaître l'existence d'un nouveau système commercial. A cet égard, notre seule option, pour éponger les déficits permanents de la balance des paiements, consiste à adopter une stratégie commerciale plus active doublée d'une restructuration industrielle. Une telle stratégie implique forcément une politique technologique.

L'évolution technologique

Le second défi pour le Canada (défi que l'on pouvait s'attendre à me voir évoquer en ma qualité de membre du Conseil scientifique) touche les implications de la nouvelle révolution industrielle qui s'opère à l'heure actuelle. Le rythme de cette révolution, dictée par la concurrence de plus en plus serrée que se font les pays industrialisés développés, a été encore accéléré par la crise pétrolière. Les récents rapports de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) n'ont pas manqué de relever ce fait en décrivant les promptes réactions des pays occidentaux face à la nécessité de se donner des politiques de stabilisation au moment où ces pays tentent d'accroître leur surplus de produits manufacturés pour acquitter des factures pétrolières de plus en plus élevées.

De plus, comme je le soulignais précédemment, l'importation et l'exploitation rapides de technologies plus anciennes dans le Tiers-Monde ont entraîné un transfert d'activités secondaires moins perfectionnées de l'Ouest vers les pays en développement. Dans ces circon-

stances, le seul petit avantage concurrentiel dont bénéficient encore les pays occidentaux et le Japon reste une technologie de pointe. C'est pourquoi nous avons connu une telle poussée technologique dans des produits et services nouveaux ainsi que l'incorporation de méthodes de production de plus en plus développées. De tous les "fronts" technologiques ouverts pour répondre à ces pressions, le plus pénétrant par son influence, le plus rapide au niveau de la commercialisation et le plus révolutionnaire par ses implications, c'est l'électronique avec la miniaturisation de ses éléments, avec la baisse des coûts de l'informatique et l'union des ordinateurs et des communications qu'elle a entraînées. Un rapport français intitulé "L'Informatisation de la société" conclut, par exemple, à propos d'une seule des facettes de l'électronique que "la télématique, comme l'électricité, envahira tous les aspects de notre vie sociale et ébranlera jusqu'aux systèmes nerveux des organisations et de la société dans son ensemble".*

Il est absolument capital pour un pays qui aspire à la prospérité industrielle de se donner une stratégie visant à faire de lui un "leader" international dans la voie nouvelle de la technologie. La position canadienne dans cette course, la mesure de notre autonomie technologique détermineront pour une large part notre force politique et économique. Comme le notait Ricardo, il est difficile de s'accommoder des transformations technologiques mais il serait désastreux de n'en faire aucun cas. Pays industriel en développement, le Canada ne peut que s'inscrire à la pointe des bouleversements technologiques ou en être la victime.

III LA CONDITION CANADIENNE

En dépit de l'abondance de ses ressources matérielles et humaines, le Canada n'a pas pris sa place dans la nouvelle conjoncture mondiale et ne s'est pas resitué vis-à-vis de la nouvelle révolution industrielle. Ce sera la tâche, non négligeable, de la nouvelle stratégie économique ou encore de la nouvelle politique nationale.

Bien que nul ne souhaite contribuer à ce qu'on a appelé une "mélancolie pernicieuse" au sujet de la condition de notre industrie, nous avons tout intérêt à nous armer d'une bonne dose de réalisme.

En ce qui concerne le secteur primaire des ressources, pilier traditionnel de notre économie, on admet généralement que notre position s'est affaiblie. Tout le monde s'accorde à dire qu'il n'est pas possible de nous tourner vers ce secteur pour absorber notre excédent de main-d'oeuvre qualifiée. Dans le domaine des richesses minières, les difficultés semblent moins dues à une baisse d'efficacité dans l'exploitation de nos réserves domestiques qu'à l'apparition de nouvelles sources

mondiales moins chères à exploiter — et d'autant plus attrayantes que les pays du Tiers-Monde opèrent des fixations de prix et des cartellisations stratégiques. L'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole) a été suivie par d'autres cartels de ressources tels que la CIPEC (Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre), le Caracas Group (minerai de fer) et bien d'autres groupements touchant les minerais tels que la bauxite, le tungstène et le mercure. Notre part du marché mondial s'en trouve donc inévitablement réduite. Dans les produits forestiers, l'industrie canadienne a aussi vu sa part diminuer puisque notre pourcentage du marché mondial est passé de 31% à 19% durant les vingt dernières années tandis que, soit dit en passant, la part des Etats-Unis passait de 9% à 12%. Dans le secteur agricole, nous connaissons un déficit important dû à l'augmentation des importations de fruits et de légumes. Le secteur du pétrole et du gaz naturel connaît actuellement un nouveau cycle présumé de surabondance mais la perspective d'un déficit, loin d'être éliminée, semble simplement repoussée. Le plus troublant reste cependant la pensée que notre pays, ayant été structuré avant tout comme l'"arrière-pays" de la puissance industrielle du Royaume-Uni d'abord, puis des Etats-Unis, se retrouve aujourd'hui avec une industrie minière sans secteur de matériel d'exploitation. Notre incapacité à saisir la nécessité d'être autonome nous a placés dans une situation de dépendance inacceptable conduisant à un morcellement néfaste du potentiel national que représentent nos richesses naturelles.

Le secteur manufacturier canadien a fait l'objet d'analyses fouillées. Si les causes de sa faiblesse sont discutables, leur existence ne l'est pas. L'un de ses analystes les plus optimistes (en l'occurrence le président du Conseil économique du Canada) a noté que:

> ... la croissance (du secteur manufacturier) n'a pas été suffisante pour masquer l'existence, au sein du secteur manufacturier, de problèmes structuraux supplémentaires apparemment intransigeants ... problèmes qui affectent sérieusement le succès potentiel à long terme de l'industrie canadienne ... et nombreux sont ceux qui affichent un profond pessimisme quant à la capacité concurrentielle de l'industrie canadienne à l'avenir. Ce pessimisme n'est pas entièrement injustifié.*

Le Conseil des sciences du Canada a, pour sa part, isolé un certain nombre de ces problèmes structuraux — en particulier le morcellement dû à la mainmise étrangère doublé d'une extrême dépendance vis-à-vis de la technologie étrangère et d'un exode des services vers les Etats-Unis. Ces seules causes risquent d'entraîner un déficit prévu à 1,5 milliards de dollars d'ici 1985; ajoutons à cette liste une conjoncture hostile à l'homme d'affaires entreprenant, une absence relative d'in-

dustries à forte technologie et de gros déséquilibres régionaux touchant les richesses et l'intérêt économique. Ces déformations structurales ne peuvent être ni négligées ni "rafistolées" et il ne faudrait pas croire non plus qu'elles seront automatiquement rectifiées par des politiques macro-économiques et monétaristes. On aurait tort de s'imaginer, par exemple, que la solution proviendra de politiques monétaires strictes assorties d'un dollar déprécié. En dépit de tous ses avantages à court terme, une dévaluation contrarie toujours l'activité économique puisqu'elle renforce la tendance à l'inflation en augmentant le coût des importations — on sait combien l'économie canadienne en est tributaire — et provoque le chômage. Une économie en voie de développement telle que celle du Canada doit prendre une position plus discrétionnaire faute de quoi une relance soutenue de l'économie canadienne est peu probable en l'absence de modifications structurales bien précises.

Le secteur tertiaire, celui des services, mérite une analyse plus poussée car il est quelquefois considéré avec grand optimisme. Je prétends, pour ma part, que sa viabilité dépend de la santé générale de l'économie. Il présente de nombreux liens avec le secteur manufacturier (pour 100 emplois dans le secteur manufacturier, on a 33 emplois dans le secteur des services) et avec celui des ressources. Il est difficile d'envisager un secteur tertiaire viable en l'absence d'une base manufacturière et primaire dynamique. Cette position a été largement appuyée par les récentes conclusions des comités d'industriels et de représentants des travailleurs chargés par le gouvernement fédéral d'étudier la politique industrielle.

Face à un ensemble de circonstances difficiles et en l'absence d'une position nationale cohérente, les Canadiens ont opté pour onze économies politiques plutôt qu'une. Chaque province, ainsi que le gouvernement fédéral, fixe maintenant sa propre politique d'approvisionnement et prend ses propres initiatives au chapitre du développement industriel dans un effort pour résoudre des problèmes locaux spécifiques. Ceci entraîne une certaine balkanisation et on arrive à des absurdités telles que le spectacle des provinces s'arrachant, à coups de surenchères, une succursale de plus.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le "climat (soit) défavorable aux affaires". On peut évidemment se demander si, au sein d'une économie dotée d'un important secteur de ressources doublé d'un important secteur manufacturier, il est possible de s'entendre, à une occasion quelconque, sur ce qui constitue un climat favorable aux affaires. Quoi qu'il en soit on s'accorde à dire que, en plus de mesures bien précises, le gouvernement doit passer rapidement à l'action pour améliorer le climat afin de créer des emplois et de relever la qualité de l'emploi dans notre pays. On estime aussi généralement que ce

processus doit impliquer une collaboration et une consultation aussi intenses entre le secteur public et le secteur privé qu'entre nations concurrentes.

La revendication d'une nouvelle stratégie économique et industrielle provient de plusieurs secteurs. Les syndicats sont depuis quelques temps très conscients de l'incapacité de notre économie à créer suffisamment d'emplois, en nombre et en qualité, d'où l'exode des travailleurs qualifiés vers les Etats-Unis et les problèmes constants de différentiels de productivité. Les participants au douzième congrès constitutionnel du CTC (Conseil du travail du Canada) qui s'est tenu à Québec en avril 1978 réclamèrent "une stratégie industrielle nationale complète qui permette le type de croissance qui nous est nécessaire . . . et qui rattache la production de ressources brutes à chaque secteur industriel de l'économie".* La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, qui compte quelque 53,000 membres, a diffusé sa propre stratégie industrielle. L'Association des manufacturiers canadiens, tout en rejetant naturellement le mot stratégie, demanda toute une gamme de politiques industrielles complètes et cohérentes orientées dans le même sens.

Il est donc indiscutable que l'on reconnaît, à l'échelle de la nation, l'inaptitude des politiques actuelles à relever ce défi. Il est aussi bien compris que les stratégies ne doivent pas viser à recréer un système industriel central au Canada. L'essence d'une politique nationale devra plutôt reposer sur la coordination des politiques de développement régional de façon à offrir aux régions ce que le Conseil de développement de la région de l'Atlantique a appelé "un sentiment certain de participation dans l'effort économique national". Il est clair que chacun est prêt à adopter des stratégies plus complètes pour orchestrer la relance économique.

IV L'ESSENCE D'UNE STRATEGIE NATIONALE

Le secret de la relance économique canadienne consiste à raffermir son secteur industriel et à le rattacher plus directement — mais non exclusivement — au secteur des ressources. On a aussi souligné "le rôle capital que devra jouer le secteur manufacturier si l'on veut créer des conditions de plein emploi au Canada". Il existe cependant des liens étroits entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire et il importe que cette nouvelle stratégie soit de nature à renforcer ces liens.

Un examen même rapide des milliers de propositions émanant du CTC (Congrès du travail du Canada), de l'AMC (Association des manufacturiers canadiens), de la FCEI (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante) et d'autres groupements révèle que tous

s'accordent — chose assez surprenante — sur les principales caractéristiques de la nouvelle stratégie industrielle.

— Tout d'abord, le climat actuel est caractérisé par la recherche d'une plus grande autonomie et par une certaine inquiétude causée par notre dépendance croissante dans un monde en évolution rapide. Ces aspirations se traduisent par des expressions telles que "vivre selon nos moyens" et accroître notre capacité concurrentielle. La nouvelle stratégie devra satisfaire ces aspirations.

— Deuxièmement, notre stratégie économique devra être véritablement nationale. Ce n'est pas par hasard que ce mot apparaît dans la requête du CTC que j'ai citée. J'insiste sur le fait que "nationale" n'est pas synonyme de "centrale". Nous n'avons que trop souvent freiné la marche du progrès en situant la politique industrielle canadienne dans le seul contexte de l'Ontario et du Québec ou en présumant qu'une politique nationale exige une organisation centrale massive convergeant sur Ottawa, notre obsession caractéristique.

— En troisième lieu, cette nouvelle stratégie devra aboutir à une coalition plutôt qu'à une polarisation de nos capacités nationales — que ce soit au chapitre de la gestion ou à d'autres égards — dans la poursuite d'un but commun. Les travailleurs, les industriels et le gouvernement devront collaborer dans le but agréé d'accroître notre autonomie.

— Quatrièmement, tout le monde s'accorde à dire que nous devons envisager une forme quelconque de spécialisation conforme à notre conception de l'avantage comparé du Canada. La question de savoir "qui joue le rôle de Dieu?" est une question sérieuse bien qu'elle soit souvent posée à la légère. D'autres pays se trouvent aux prises avec le même problème et la question de la spécialisation ne disparaîtra pas comme par enchantement. J'ajouterai que le principe de l'avantage comparé, fondement de la spécialisation, n'est pas statique. Les richesses minérales, la géographie, les ressources marines ne sont pas les seuls facteurs susceptibles de nous donner un avantage comparé; il en existe d'autres tels que les initiatives des entrepreneurs, le talent ou l'exploitation de nouvelles technologies. Le Japon nous a fourni la preuve éclatante que la nécessité rend ingénieux en se créant de toutes pièces un avantage comparé. Sa démarche bien orchestrée allant de politiques technologiques défensives vers des politiques offensives a fait de ce pays un modèle très envié dans les nations nouvellement industrialisées.

— Cinquièmement, toute stratégie économique devra établir un lien dynamique — qui devrait exister depuis longtemps — entre le secteur manufacturier et le secteur technologique. Pour des raisons liées à la nature du développement de la technologie de pointe au Canada, ces deux secteurs ont longtemps été hostiles, situation aussi

pénible que néfaste. C'est ainsi, par exemple, que nous avons une industrie minière des plus considérables mais pas d'industrie de matériel d'exploitation minière et des systèmes aéronautiques militaires très au point mais pas de programmes de développement de l'aviation militaire.

— Sixièmement, une stratégie économique devra finir par reconnaître — il en est grand temps — que la technologie est le moteur de la croissance économique — une technologie qui ne s'exprime pas seulement par l'afflux de nouveaux produits exotiques mais par l'amélioration de la productivité, le renouveau de la concurrence, l'augmentation de la fiabilité et de la qualité des produits et l'enrichissement et l'humanisation du travail à tous les niveaux. Etant donné la distorsion de notre propre structure industrielle avec ses déséquilibres géographiques, sa haute teneur en industries anciennes et ses caractéristiques de "succursale", la relance technologique ne se fera pas toute seule; elle devra être orchestrée et appliquée consciemment.

— Et pour finir, nous devons reconnaître que, dans une "économie en développement", la coopération entre les milieux industriels, le monde du travail et le gouvernement est primordiale. Les innovations technologiques seront fonction de l'établissement de nouveaux mécanismes visant à améliorer la coordination entre ces trois groupes.

Ces sept éléments, au moins, de notre stratégie nationale sont généralement acceptés. Pourquoi ne pas partir de ces points communs, essayer de les éclaircir et étudier leurs implications? Nos désaccords portent le plus souvent sur le type de remèdes à administrer plutôt que sur la nécessité de ces remèdes. Nous sommes trop enclins à nous appesantir sur nos différends au lieu d'exploiter notre potentiel commun et de miser sur la complémentarité.

V DEVELOPPEMENT DES ELEMENTS FONDAMENTAUX DE NOTRE STRATEGIE

Bien qu'il n'entre pas dans mon propos de développer ces sept éléments fondamentaux pour en faire des politiques en règle, j'aimerais présenter quelques exemples de nature à démontrer comment ces objectifs pourraient se traduire par des mesures politiques précises.

Une stratégie "nationale"

Cela fait bientôt treize ans que le Conseil des sciences préconise l'établissement de vastes programmes d'aménagement régional.Ces "vastes programmes" se chiffreraient par centaines de millions ou par

milliards de dollars, couvriraient plusieurs décennies et toucheraient toute une gamme de disciplines et d'aptitudes. Qu'il s'agisse de programmes concernant la conquête de l'espace, le développement de l'énergie nucléaire, le transport du gaz de l'Arctique ou le développement des ressources océaniques, la formule consisterait à planifier, à coordonner et à administrer les activités dans une région bien déterminée de façon à regrouper les compétences locales dans cette région bien que l'impulsion et les subsides proviennent du gouvernement fédéral. Profitant par exemple de l'extension de nos frontières maritimes à 200 milles, nous pourrions fort bien envisager de relancer l'industrie de la pêche dans les provinces maritimes grâce à un programme combinant la recherche et la production et touchant toutes les étapes comprises entre la récolte et la commercialisation du poisson. Un tel programme serait nettement supérieur à l'aventure Bricklin qui tenta désespérément et à grands frais d'implanter la mauvaise technologie dans la mauvaise région pour servir un lointain marché de loisirs.

Un programme de cette envergure devrait nécessairement avoir une base régionale si nous voulons éviter, à court terme, l'écueil du "Canada central" avec tout ce que cela implique comme tensions pour un état fédéral.

Le rassemblement de la communauté canadienne

J'ai déjà fait allusion à la nécessité de regrouper au lieu de polariser les principaux agents de notre système économique. Les tensions entre le secteur public et le secteur privé ont été très vives. Les interventions du gouvernement ont affecté le rendement de l'économie canadienne et le secteur privé n'a pas tardé à s'indigner de ces intrusions.

Il est indéniable que le gouvernement accapare actuellement une trop grande portion des ressources nationales et il va falloir nous efforcer d'enrayer le flot de dépenses gouvernementales et introduire une certaine discipline fiscale. Et pourtant, comme l'a souligné Herschell Hardin, le secteur public a joué un rôle particulièrement important et novateur dans le développement national. Les compagnies d'électricité du Québec et de l'Ontario (Hydro-Québec et Ontario Hydro), le CN et l'Energie atomique du Canada Ltée en sont des exemples évidents. Tirons donc parti de ces innovations au lieu de rejeter l'expérience tout entière avec mépris. Une telle politique dictée et accueillie avec bienveillance appuierait le secteur privé et contribuerait à le renforcer. L'ironie du débat actuel sur une éventuelle stratégie économique et industrielle au Canada c'est que les milieux d'affaires rejettent — souvent avec virulence — les interventions du gouverne-

ment tout en recherchant en même temps l'appui de certains secteurs particuliers. L'association vaut bien mieux que la polarisation.

La spécialisation

Lorsqu'on aborde la question de la spécialisation, tout le monde semble s'accorder, chose assez surprenante, sur la nature de nos avantages comparés — une main-d'oeuvre qualifiée, un système bancaire concurrentiel, une bonne infrastructure au niveau des transports et des communications. On peut d'ailleurs en ajouter d'autres qui sont le produit de nos conditions géographiques — transformation des richesses naturelles, transmission de l'énergie, pilotage dans la brousse, technologie des satellites et récolte des ressources océaniques. Il est indispensable d'établir un lien entre spécialisation dans la technologie de pointe et ressources naturelles du fait que, vu le déclin imminent de nos richesses à moyen terme, les autres pays tendent à se spécialiser délibérément dans d'autres domaines. Il ne s'agit pas de nier le besoin ni, compte tenu de la présence de notre main-d'oeuvre qualifiée, notre capacité à nous donner un avantage comparé dynamique. Il faut cependant commencer par exploiter ce que nous avons.

Les objections que soulève cette idée de spécialisation semblent porter davantage sur l'abandon présumé des industries de longue date que sur les choix touchant la concentration. Sur ce point, il a été amplement démontré dans d'autres économies occidentales qu'il vaut mieux reconnaître une faiblesse en puissance et préparer une stratégie de relance et de redéploiement que d'attendre une crise inévitable et d'y répondre par des mesures hâtives et inadaptées.

Des firmes-clé sous contrôle canadien

Passons maintenant au cinquième point: l'intensification de notre effort technologique. Je vous épargnerai la liste des arguments justifiant l'intensification des activités domestiques technologiques afin de créer un avantage comparé. De nombreux Canadiens sont déjà convaincus. Quant aux autres, ils ne tarderont pas à préconiser — mieux vaut tard que jamais — l'imitation de la vigoureuse relance américaine. J'aimerais souligner au passage l'importance du rapport qui existe entre la propension à la recherche et la propriété tout en rappelant que le gouvernement a fait un effort très louable pour stimuler les activités de recherche et de développement dans l'industrie canadienne.

Les statistiques récentes indiquent clairement que, dans plusieurs secteurs, les compagnies d'appartenance canadienne effectuent plus de

recherche et de développement par dollar de ventes que les compagnies étrangères. Ceci signifie en retour — compte tenu du morcellement de notre industrie — que nous devons prendre pour objectif la création de sociétés sous contrôle canadien, faisant un usage intensif de la technologie dans les secteurs où nous avons décidé de nous spécialiser. MDA à Vancouver, Hermes à Halifax et Sedco à Saskatoon sont autant de preuves que la notion de firmes-clé sous contrôle canadien n'implique pas nécessairement une politique favorisant le Canada central. Attendu qu'une bonne partie de notre industrie est propriété étrangère, cette notion ne sera pas facile à faire accepter; on ne manquera pas de l'accuser, critique stupide, d'être hostile aux investissements étrangers. Cependant, attendu que la technologie est indispensable à la croissance et qu'il est préférable de confier la stimulation technologique et tout le processus générateur d'innovations aux compagnies domestiques, une telle politique ne peut qu'être acceptable. Après tout, elle favorisera le développement d'une économie plus viable et plus indépendante dont tous les secteurs intérieurs et étrangers ne manqueront pas de bénéficier.

J'ajouterai, à ce propos, que des politiques d'innovation devront tenir compte du rôle que jouent au Canada les petites et moyennes entreprises au chapitre de la stimulation technologique, de la prise de risques et de la création d'emplois. Des statistiques récentes indiquent que les entreprises comptant vingt employés ou moins (donc par définition presque exclusivement canadiennes) ont été responsables de la grande majorité des emplois créés au Canada durant les quinze dernières années. C'est de là que se développeront nos "firmes-clé" et ce sont ces entreprises que nos compagnies-clé nourriront si elles opèrent avec succès.

La stimulation de la technologie

L'une des tendances les plus encourageantes dans l'évolution de notre politique économique et industrielle est la prise de conscience croissante — aux niveaux fédéral et provincial — de l'apport des innovations techniques à la croissance économique. Cette conscience s'est traduite non seulement par des péroraisons mais par une série d'efforts hésitants mais résolus pour orchestrer des politiques de recherche et de développement et pour lier ces politiques à des initiatives relatives à l'approvisionnement, à la propriété et à d'autres questions afférentes. Ces efforts plus vastes impliquent que l'on reconnaisse que la réussite industrielle n'est pas seulement le produit de l'invention technique mais qu'elle est aussi — et même davantage — le précurseur de l'innovation. On s'est aperçu que les stratégies tendant à

pousser la recherche et le développement n'étaient pas suffisantes dans le cadre de notre structure industrielle déformée et morcelée.

Le problème de la stimulation technologique n'est donc soluble que dans le cadre d'une stratégie industrielle et économique plus vaste qui pousse à la spécialisation, qui encourage les multinationales à tenir compte des conditions locales dans la définition de produits de leurs succursales, qui résolve les problèmes de structure en encourageant le développement de firmes-clé réussissant à allier la recherche universitaire et le développement industriel et qui récompense de façon satisfaisante les preneurs de risques. La stimulation économique fait donc partie intégrante d'une stratégie économique nationale.

Ces exemples illustreront, j'espère, l'application d'une stratégie globale, d'une nouvelle politique économique visant à accroître notre indépendance nationale.

VI LES MECANISMES D'UNE STRATEGIE NATIONALE

Il est indéniable que les innovations politiques appellent des innovations correspondantes au niveau des institutions. Les deux dernières années ont apporté des signes encourageants au chapitre de la concertation au Canada. Il nous faut absolument reconnaître l'importance de ce processus et faire porter tous nos efforts sur l'amélioration des techniques d'administration de notre pays en tant qu'état fédératif aux nombreuses disparités régionales. Il y a quelques années un observateur étranger de poids, Robert Gilpin de Princeton, désespérait de trouver une stratégie pour le Canada, précisément en raison de sa structure fédérale et de ses disparités régionales. C'est donc au niveau des mécanismes de coordination qu'il faut faire preuve d'imagination.

Au niveau intersectoriel, le gouvernement fédéral a clairement manifesté son désir d'assurer la coopération entre les milieux d'affaires, le monde du travail et le secteur public. Les réactions à ces initiatives ont d'ailleurs été encourageantes comme en témoigne le succès remporté par la récente concertation visant à établir des stratégies industrielles sectorielles. Le compte rendu des travaux du comité du deuxième niveau qui en a résulté en octobre 1978 établit que "pour la première fois, sous les auspices du gouvernement, les milieux d'affaires et le monde du travail ont abordé ensemble des problèmes économiques importants et ont apporté des recommandations précises".* Je crois que ces consultations sont plus que symboliques et qu'il nous faudra intensifier nos efforts dans ce sens.

Au sein du gouvernement fédéral, les efforts de cohérence s'intensifient. La création récente du Conseil des ministres au développement,

qui permettra d'harmoniser la politique économique, est une initiative intéressante mais qui n'a pas encore fait ses preuves. Cet organisme pourrait aussi faciliter la formulation d'une stratégie économique dépassant le cadre des divers ministères et l'horizon électoral habituel.

C'est aussi au niveau politique que l'étude des moyens et techniques d'intégration est le plus urgente. Dans bien des domaines — qu'il s'agisse des mesures touchant les ressources et l'environnement, l'éducation ou les communications — notre incapacité à répondre à la multiplicité des problèmes nouveaux par des mesures nationales imaginatives a ralenti la poursuite de notre indépendance nationale. La politisation instantanée des grandes questions à l'ordre du jour reflète une tendance en conflit direct avec nos besoins. Si nous voulons que les décisions concernant notre stratégie nationale soient prises dans le cadre d'un système équilibré, il nous faut avant tout, dans un état fédéral, un but commun qui s'exprime et se traduise en termes "d'indépendance". Il faut aussi nécessairement que l'interaction politique et bureaucratique entre les régimes provinciaux et le gouvernement fédéral soit bien orchestrée. Il convient de noter, à ce propos, que le commerce interprovincial représente environ 25% de toutes les expéditions de produits manufacturés au Canada. Compte tenu de la balkanisation croissante et de la nécessité où nous nous trouvons de rebâtir notre secteur industriel, il nous faut de toute urgence adopter des mécanismes permettant d'établir un marché commun canadien. C'est évidemment au niveau politique que ces mécanismes devront être élaborés.

La multiplication de ces mécanismes et l'émergence de domaines d'intérêts économiques communs favoriseront à leur tour l'apparition de consensus en faveur de révisions constitutionnelles plus générales. On ne peut légiférer une nation. Les changements politiques s'enracinent dans un but commun et dans une perception collective de l'intérêt général.

Conclusion

Nous vivons actuellement une période de bouleversements intéressants et stimulants. D'autant plus stimulants d'ailleurs, du fait de la magnitude des tâches qui nous attendent, à l'heure où notre pays est en train de formuler ses valeurs et de capitaliser sur ses vastes ressources. Les investissements énergétiques requis sont censés, à eux seuls, dépasser 5% du P.N.B. Les dépenses, dans le secteur énergétique ont été estimées à 175 milliards de dollars (en dollars 1975) entre 1976 et 1990. Les oléoducs, les pétroliers GNL (gaz naturel liquéfié) et les usines de transformation du gaz et des huiles lourdes grèveront

sérieusement notre capacité. Les autres secteurs des ressources comportent d'ailleurs des défis similaires.

Dans ces circonstances, il importe avant tout de nous assurer que le Canada et ses habitants participeront à cette croissance et en tireront profit, ce qui nous obligera à refaire nos forces indigènes et à nous employer à accroître notre indépendance.

Cette tâche nous obligera à nous poser les questions suivantes qui, depuis trente ans au moins, sont considérées comme extérieures au cadre des politiques traditionnelles.

1. Pourquoi ne pas envisager des mesures politiques et des institutions centrées sur la possibilité d'un marché communautaire?
2. Ne pourrait-on, tout en respectant l'éthique canadienne, envisager un plan économique national à long terme? Le secteur privé le fait bien!
3. Pourquoi ne pas commencer dès maintenant à étudier les avantages d'un accroissement de la propriété industrielle canadienne et les mesures qui s'imposent?
4. Le "laissez-faire" soutenu par la politique keynesienne de la demande représente-t-il une solution valable pour une économie en développement?
5. Pourquoi n'est-il pas possible d'élaborer une politique économique et industrielle "nationale" dans un état fédéré? Quelles institutions nouvelles ou remaniées seraient nécessaires à cet effet?
6. Est-il possible d'adopter une organisation économique nationale sans être centrale?
7. Est-il dans l'intérêt national de poursuivre une politique monétaire indépendante d'une stratégie économique?
8. La dépendance canadienne vis-à-vis des afflux de capitaux nets est-elle une nécessité ou une habitude? Serait-il bon de prendre pour objectif économique national une plus grande auto-suffisance au niveau des capitaux?
9. Pourquoi n'est-il pas possible de coordonner les emprunts fédéraux-provinciaux extérieurs et de tenter, même graduellement, de les intérioriser?

A toutes ces questions, nous devrons répondre sans crainte des étiquettes. Toutes devront être posées dans un but précis: celui d'une indépendance accrue.

Face à l'immensité des bouleversements et des possibilités qui s'offrent à nous, l'absence d'un but commun et d'une orientation précise entraîne inévitablement un rétrécissement des options, une restriction des choix, une dépendance accrue. Si nous ne prenons pas nos propres décisions en ce qui concerne notre mode de vie et de travail, notre éducation et nos droits de collaboration, on les prendra

pour nous. Jusqu'ici, l'absence d'une crise bien définie dans l'histoire canadienne nous a rendus apathiques dans tout ce qui touche la préservation de notre pouvoir de décision et de notre souveraineté.

Cette crise, je crois que nous la vivons de nos jours. Elle se manifeste dans notre incertitude, dans la notion d'intégration économique avec notre puissant voisin du Sud — intégration dont nous ne mesurons pas bien les conséquences; elle se manifeste aussi dans des disparités régionales croissantes.

La décision qu'il nous faut prendre va dans le sens d'un accroissement de notre indépendance en tant que pays en développement doté d'une frontière septentrionale. A une époque d'immenses changements, la formulation d'une nouvelle politique nationale répondant à cet objectif constitue l'essence du défi canadien. Au fond, il s'agit tout simplement de régler nos différends et de saisir notre chance au vol sur la moitié nord du continent nord-américain.

L'AFFLUX DE CAPITAUX D'INVESTISSEMENT A LONG TERME ET LA BALANCE DES PAIEMENTS

par
Bruce W. Wilkinson
Professeur d'Economique, University of Alberta
Conférence prononcée à l'University of Manitoba, Winnipeg

Introduction*

L'étude d'une stratégie économique pour le Canada, thème — au demeurant fort vaste — de cette série de conférences, se fonde généralement sur la croyance en la nécessité de voir affluer dans notre pays des capitaux étrangers à long terme et d'adapter nos politiques macro-économiques à cette "exigence". C'est précisément cette présomption que je voudrais mettre en cause ce soir, car il m'apparaît que nous avons de bonnes raisons, à l'heure actuelle, de songer à restreindre la dépendance du Canada vis-à-vis de ces capitaux et de réduire notre endettement international net. Ceci me paraît être un élément capital dans toute stratégie économique visant à améliorer la performance, le potentiel technologique et la productivité de notre industrie ainsi que sa capacité concurrentielle sur le marché international.

Je m'explique. Supposons que le taux de dévaluation actuel du dollar canadien, de 15% environ par rapport au dollar américain, ainsi que les autres mesures prises — ou à prendre — pour rationaliser le secteur manufacturier et/ou raffermir notre base technologique suscitent un relèvement constant de notre compte commercial de marchandises suffisant pour dépasser l'augmentation des intérêts, des dividendes, des frais d'administration des entreprises et des dépenses de tourisme. Si nous continuons à croire à la nécessité d'importer des capitaux étrangers à long terme, nous nous trouverons dans l'obligation de laisser remonter le dollar canadien à mesure de l'amélioration de notre balance au compte courant. Or, cette hausse du dollar découragera les exportations, encouragera les importations et réduira notre excédent commercial en marchandises sans affecter pour autant notre déficit au compte courant — qui aura même des chances de s'intensifier — ce qui paraîtra justifier l'argument en faveur d'un besoin en capitaux étrangers. La hausse conséquente du dollar risquera d'autre part de contrarier les autres stratégies économiques destinées à enrayer le chômage et à combattre notre retard technologique.

Pour tout dire, je crois qu'il est temps que nous remettions en question cette vieille habitude canadienne d'encourager et d'accueillir presque sans discrimination l'investissement à long terme de capitaux étrangers.

C'est donc ce problème de la restriction de l'afflux de capitaux étrangers à long terme que j'examinerai, d'abord à la lumière du système actuel des taux de change flottants et en mettant l'accent en premier lieu sur le capital d'emprunt. Je passerai ensuite aux investissements directs, y compris la mainmise étrangère sur les ressources. Je proposerai enfin, en temps utile, des suggestions visant à réduire notre dépendance vis-à-vis des capitaux étrangers.

Il serait peut-être bon, avant d'aborder ces sujets, de rappeler brièvement la politique que nous avons suivie durant les dix dernières années et de faire le bilan de la situation actuelle au Canada.

Durant les années 60, notre politique nationale s'est fondée sur le maintien d'un afflux soutenu de capitaux d'investissement à long terme. En 1963, lorsque les Etats-Unis imposèrent une taxe de péréquation d'intérêt sur les capitaux empruntés dans ce pays — ce qui revenait à relever le coût des emprunts en territoire américan d'environ 1% — le Canada réclama et obtint une exemption en échange de l'établissement d'un plafond sur nos réserves de devises étrangères. Lorsqu'en 1966 et 1968, les Etats-Unis imposèrent des restrictions sur les sorties de fonds affectés à des investissements directs, le Canada implora (surtout en 1968) son puissant voisin de l'exempter de ces restrictions et obtint gain de cause bien que les sondages de l'époque aient clairement établi que notre pays ne s'en serait que peu ressenti et bien qu'à l'époque notre balance commerciale des marchandises ait été en hausse très nette, ce qui aurait dû nous permettre de limiter nos emprunts.

Vers 1966, les économistes commencèrent à suggérer qu'en vertu de l'augmentation de nos exportations nettes de marchandises, il serait souhaitable de laisser remonter le cours international du dollar canadien — ce que l'on fit en 1970. Cependant, durant toutes ces années — et plus récemment — ces mêmes économistes ne se sont guère préoccupés de réduire l'accumulation de devises étrangères soit en décourageant les entrées soit en accroissant le volume des sorties de capitaux à long terme. Il est vrai qu'au début des années 70, la Banque du Canada fit quelques efforts pour contrarier cet afflux de capitaux en injectant dans notre économie des sommes sans précédent. Cette stratégie mal conçue et mal exécutée ne fit que provoquer une inflation massive et les efforts maladroits de la Banque aboutirent à convaincre les économistes et autres sommités de la quasi-impossibilité — ou des dangers — de toute ingérence dans les mouvements d'entrée de capitaux que nous connaissons depuis que des données sur cette question existent pour notre pays.

A l'heure actuelle — à l'exception des Etats-Unis dont la monnaie correspond pratiquement à la monnaie mondiale et qui entretiennent, de ce fait, de nombreuses créances exigibles à court terme — le Canada est le plus grand pays emprunteur au monde. La valeur comptable de

notre endettement se chiffre actuellement à plus de 55 milliards de dollars, soit environ $2400 par habitant. Si l'on tenait compte de la valeur marchande et non de la valeur comptable des biens nets entre des mains ou sous contrôle étrangers, la valeur globale de notre dette dépasserait de beaucoup les 55 milliards de dollars. Notre endettement net s'accroît, à l'heure actuelle, de 4 ou 5 milliards de dollars par an et, si l'on comptait les gains non répartis provenant des investissements étrangers directs, il faudrait ajouter 2 ou 3 milliards de dollars à ce chiffre. Le service de notre dette — c'est-à-dire les intérêts, les dividendes et les bénéfices non répartis — se chiffre à plus de 6 milliards de dollars nets par an. A raison de taux d'intérêt de 10% environ, chaque milliard emprunté vient ajouter 100 millions de dollars aux frais de service.

Je tiens à corriger au passage l'erreur que font bien des Canadiens qui s'imaginent que le Canada effectue actuellement plus d'investissements directs à l'étranger que les étrangers ne font dans ce pays. Cette impression est créée par le fait que les chiffres publiés par Statistique Canada n'incluent généralement pas les bénéfices non répartis des firmes étrangères au Canada dans le décompte des investissements étrangers supplémentaires — bien que cela soit précisément ce que ces bénéfices représentent. Ceux-ci devraient donc figurer dans notre balance des paiements de façon que nous saisissions mieux la vraie nature de notre dépendance vis-à-vis des fonds étrangers.[1]

Ceci dit, nous nous pencherons maintenant sur les questions touchant les importations continuelles de capitaux d'investissement à long terme.

L'afflux des capitaux d'investissement à long terme et les ressources inutilisées

Lorsqu'on discute du besoin d'emprunter des fonds à l'étranger, il convient de distinguer entre les secteurs de l'industrie qui souffrent d'une capacité inexploitée et d'un sous-emploi massif et ceux qui connaissent le plein emploi des ressources — ou du moins des conditions approchantes.

En période de chômage, les emprunts extérieurs sont difficiles à justifier. Pour simplifier notre propos, envisageons le cas où la balance en compte courant serait équilibrée au départ et où il n'y aurait aucun mouvement de capitaux. Dans cette situation, les nouvelles dépenses injectées dans l'économie par les gouvernements ou les milieux d'affaires peuvent être financées par une expansion domestique de la masse monétaire. Si nous poursuivons une politique qui incite les éventuels emprunteurs à se procurer des fonds à l'étranger, nous ne

faisons que nous accabler de dettes extérieures superflues qui nous forceront par la suite à accroître nos exportations afin de couvrir les frais de service et d'amortissement de cette dette. Cet accroissement des exportations se traduira par une diminution des biens et services disponibles à l'avenir pour notre propre consommation par rapport à ce qui se serait passé si nous avions simplement financé les dépenses initiales sur le marché intérieur. Ainsi donc, en empruntant à l'étranger en période de chômage intense, nous imposons à notre société un fardeau net tout à fait superflu.

Notons aussi qu'étant donné que les emprunts étrangers font monter le dollar canadien, ce qui revient à décourager les exportations et à stimuler les importations, on finit par créer un déficit en compte courant équivalant à la somme empruntée.[2] L'expansion économique créée par les dépenses financées par des fonds étrangers sera neutralisée par la contraction économique entraînée par le déficit au compte courant. Les secteurs touchés par les nouvelles dépenses se développeront et les secteurs affectés par la hausse du cours du dollar seront comprimés. L'effet positif net des emprunts extérieurs sur le marché intérieur de l'emploi tendra donc vers zéro.[3] Il est certain que cet effet sera moindre que si les mêmes dépenses avaient été financées à partir de nos propres ressources. En d'autres termes, le financement extérieur de dépenses intérieures dans un effort pour réduire le chômage revient non seulement à imposer un fardeau net inutile à la société (sous forme de frais de service et d'amortissement de la dette) mais il se révèle également moins efficace que le financement intérieur pour faire baisser le taux de chômage! Il s'agit là d'un autre son de cloche que celui auquel nos hommes politiques, entre autres, nous ont habitués.[4]

La situation est cependant quelque peu compliquée par le fait que notre balance au compte courant est actuellement en déficit et que — en raison de circonstances internationales et de notre politique inflationniste de ces dernières années — le Canada connaît un taux d'inflation assez élevé. Les partisans de l'afflux de capitaux d'investissement à long terme avanceront que, même s'il était plus efficace de réduire le chômage en finançant l'expansion économique de l'intérieur, cette formule — qui réduirait les afflux de capitaux — ferait baisser le cours du dollar canadien, ferait monter le prix des importations et des exportations et aggraverait l'inflation. Cependant même si cela était, y a-t-il là raison suffisante pour continuer à laisser les capitaux étrangers affluer chez nous? Si notre dollar n'est pas encore assez bas pour nous permettre de soutenir la concurrence internationale et de réduire notre déficit au compte courant, faut-il persister à le soutenir à l'aide d'emprunts constants? N'est-ce pas devancer le jour où une dépréciation supplémentaire sera nécessaire tout en accumulant des dettes extérieures inutiles, en accroissant les frais de service de la dette, en

aggravant la dépréciation éventuellement nécessaire et, simultanément, en entravant l'efficacité d'autres mesures créatrices d'emplois?[5]

J'ai laissé la plupart des suggestions politiques pour la fin de cet exposé mais il me paraît opportun de faire ici un ou deux commentaires à ce sujet. Il ressort de ce qui a été dit que, si nous voulons vraiment enrayer le chômage, il serait bon d'augmenter les dépenses intérieures en régime interne. Cette politique ne nous obligerait pas à injecter dans l'économie des sommes supérieures à celles que nous aurions pu emprunter à l'étranger au départ.[6] On pourrait, au contraire, laisser le taux d'intérêt domestique inchangé pour la majorité des emprunteurs et faire bénéficier les gouvernements et milieux d'affaires provinciaux et municipaux — qui sont les plus gros emprunteurs à l'étranger[7] — d'un taux d'intérêt comparable à celui qu'ils pourraient obtenir à l'étranger et conforme aux normes internationales d'évaluation de la solvabilité. L'injection monétaire initiale dans le système serait la même que si cet argent était venu de l'extérieur. Par la suite, l'accroissement des revenus intérieurs se traduirait bien par quelques "fuites" dans les importations mais pas suffisamment pour neutraliser complètement les mises de fonds supplémentaires comme cela serait le cas en régime de financement extérieur. La réduction des entrées de capitaux et l'augmentation initiale des importations feraient baisser le cours du dollar au lieu de le relever. A la longue, les importations seraient étouffées tandis que les exportations et les investissements seraient stimulés, ce qui relancerait notre économie tout en raffermissant la balance commerciale et en réduisant — pour finir par l'éliminer — notre déficit au compte courant. L'argent nouveau, qui resterait en circulation après compensation des fuites dues aux importations, serait affecté aux opérations courantes à mesure que les revenus augmenteraient.

Cette politique peut sembler favoriser les gros emprunteurs dont la cote de solvabilité est bien reconnue sur le marché international. En réalité, elle serait moins discriminatoire que la politique existante qui oblige la nation tout entière à accroître ses exportations de biens et services à l'avenir pour obtenir les devises nécessaires au service et à l'amortissement de la dette étrangère contractée par ces gros emprunteurs.

On pourrait aussi envisager d'autres stratégies pour faciliter le passage à des emprunts domestiques. Un impôt à la source sur tous les intérêts perçus sur les dettes étrangères pourrait par exemple être retenu afin de décourager l'afflux des capitaux. Le taux de cet impôt pourrait être assez élevé pour que le rendement net de leur prêt ne soit pas intéressant pour les prêteurs étrangers ou, à l'inverse, pour obliger les emprunteurs qui se rendent à l'étranger en quête de fonds à offrir des taux d'intérêt beaucoup plus élevés que ceux dont ils disposeraient sur le marché intérieur afin de dédommager le prêteur étranger pour

l'impôt qu'il devra payer au gouvernement canadien. (Soulignons en passant que le gouvernement fédéral a fait exactement l'inverse puisqu'il a levé le retenue fiscale sur les intérêts payés à l'étranger dans un effort pour stimuler les rentrées de capitaux.) Cette mesure pourrait être remplacée ou complétée par un décret déclarant que désormais les intérêts sur la dette étrangère des grosses sociétés ne sont plus déductibles de leurs impôts.[8]

Il ne serait d'ailleurs pas difficile de mobiliser en régime intérieur des fonds supplémentaires pour les emprunteurs. La Banque du Canada pourrait acheter des valeurs aux banques à charte pour leur permettre d'accroître leurs réserves et, par conséquent, leur capacité de prêter tout en exigeant qu'elles consentent aux clients qui font normalement affaire à l'étranger des prêts à des taux concurrentiels à ceux du marché international. Si cette méthode s'avérait difficile à administrer, on pourrait créer une nouvelle caisse ou agence de prêts qui serait autorisée à vendre ses propres valeurs à la Banque du Canada en échange de dépôts qui seraient affectés à des prêts. Les débordements de fonds dans le reste du système bancaire pourraient être absorbés par la Banque du Canada comme cela se pratique à l'occasion de nos jours. En bref, en période de chômage intense, rien — sinon notre propre entêtement — ne nous empêche de financer en régime interne notre expansion économique.

Les partisans de l'afflux continuel de capitaux étrangers avanceront peut-être que, durant la période initiale (qui pourrait être de deux ans environ) au cours de laquelle l'afflux des capitaux fait monter le dollar, on constate un effet positif des conditions d'échange. Cela revient à dire que le pays, dans son ensemble, tire profit de la situation dans la mesure où toutes ses importations lui coûtent moins cher dans sa propre monnaie ainsi qu'au niveau de la quantité des biens et services exportés en échange des importations. Ceci entraîne une amélioration à court terme des conditions de vie de la population. On oublie cependant de lui dire que durant les années à venir — lorsqu'il faudra payer les intérêts et rembourser la dette — sa monnaie tendra à baisser, ce qui entraînera une augmentation du coût des importations. Ceci se traduira par une détérioration des conditions de vie par rapport à ce qu'elles auraient pu être si on avait financé l'expansion en régime intérieur dès le départ. Peut-on dire que le bénéfice initial est supérieur à la perte ultérieure? Même si cela était — et c'est discutable[9] — il est douteux qu'il compense jamais le fardeau net imposé à la nation par suite de l'accumulation de dettes extérieures qui auraient pu être contractées à l'intérieur du pays.

Notre réflexion sur le choix entre les capitaux extérieurs et le financement interne des nouveaux investissements en période de plein (ou presque plein) emploi nous amène à nous poser d'autres questions.

Ce sont ces questions que j'étudierai maintenant.[10]

L'afflux des capitaux en période de plein emploi

En période de plein emploi, la raison invoquée pour accueillir les capitaux étrangers à long terme est qu'ils augmentent la quantité de biens et services dont dispose le pays au-delà de ce que les ressources domestiques sont à même de faire durant cette période. D'un côté, si l'on consomme toutes les importations supplémentaires ainsi financées, il est clair que le pays choisit tout simplement d'accroître sa consommation présente aux dépens de sa consommation future lorsque le moment sera venu d'abandonner aux étrangers certains biens et services de façon à créer un excédent commercial suffisant pour assurer le service et l'amortissement de nos dettes. Si, d'autre part, les investissements domestiques arrivent à s'accroître du montant des capitaux importés, la capacité de production s'améliore d'autant, si bien que la production dans les années à venir sera supérieure à ce qu'elle aurait été autrement. Cependant, même dans ce cas, le pays pourrait, s'il le voulait, augmenter son capital social sans emprunter à l'étranger. Nous avons le choix. Si nous sommes prêts à réduire les dépenses à la consommation de façon à libérer des ressources à consacrer aux investissements, nous pourrons maintenir le même taux d'investissements nets que lorsque les capitaux affluent. Ainsi donc l'accroissement potentiel de la production à l'avenir serait le même dans les deux cas. Cependant, si nous finançons les investissements à l'aide de capitaux extérieurs, le niveau de consommation à venir ne sera pas aussi élevé que si les économies internes avaient été accrues au départ. Une partie de la production supplémentaire devra être affectée à l'exportation afin de mobiliser les fonds nécessaires au service et à l'amortissement de la dette extérieure. Nous voyons donc une fois encore qu'en période de plein emploi l'afflux de capitaux étrangers ne fait qu'accroître la consommation aujourd'hui aux dépens de celle de demain. C'est la voie que nous choisissons en empruntant à l'étranger. Bien des économistes vous diront que si nous optons pour les emprunts à l'étranger, c'est parce que notre taux collectif marginal de préférence temporelle l'emporte sur le taux d'intérêt du marché, c'est-à-dire que le taux de dépréciation de la moindre consommation de demain au profit de celle d'aujourd'hui nous apparaît supérieur au taux d'intérêt qu'il nous faudra payer pour notre dette. Nous avons donc le sentiment que "nous y gagnons" lorsque nous empruntons à l'étranger.

Cette conclusion est discutable à plusieurs égards. D'une part, une grande partie des emprunts extérieurs sont contractés par les gouvernements. Chacun sait que les gouvernements (autrement dit les hommes

politiques) ont un horizon très raccourci qui correspond à peu près à la période conduisant à la prochaine élection, soit quatre ou cinq ans au plus — et souvent beaucoup moins. Une hypothèse répandue veut aussi que l'objectif prioritaire du gouvernement ne consite pas à assurer le bien-être du peuple mais à optimiser ses chances de ré-élection. Ceci étant, les années postérieures à la prochaine élection ne pèsent pas lourd dans la balance, si bien que le taux d'escompte appliqué par les politiciens à la consommation à venir est probablement beaucoup plus élevé que celui du commun des mortels. Du même coup, la valeur qu'ils attribuent aujourd'hui à la consommation réduite de demain est inférieure à celle que lui attribuerait le public. Ils sont donc plus disposés à emprunter à l'étranger que les particuliers ne le seraient si c'était à eux de décider.

D'autre part — question peut-être encore plus importante — le public comprend-il bien que le choix que nous faisons lorsque nous empruntons à l'étranger consiste tout simplement à pousser la consommation aujourd'hui aux dépens d'une consommation accrue dans l'avenir? Il croit peut-être qu'on lui fait, pour ainsi dire, un cadeau — et les politiciens en instance de ré-élection n'ont pas intérêt à l'en dissuader. Nous voyons tous les paliers de gouvernement emprunter à l'étranger et accueillir à bras ouverts les investissements étrangers directs (bien que je n'ai pas encore fait état de cet autre type d'emprunt) mais on ne nous rappelle pas souvent qu'il faudra par la suite réduire notre consommation de manière à acquitter nos obligations. Cela signifie que nous vivons dans une douce ignorance des choix que nous posons en tant que société.

En troisième lieu, même si nous sommes conscients de la préférence que nous accordons à la consommation actuelle par rapport à la consommation à venir, avons-nous le droit de déprécier ainsi la consommation de nos descendants? Cette question est à l'honneur de nos jours, eu égard à la valeur actuelle des ressources non-renouvelables produites par nos descendants. En voici une illustration: moyennant un taux d'escompte de 10%, l'équivalent d'un dollar de ressources produites ou consommées à recevoir dans vingt-cinq ans correspond à 9 cents de nos jours; cette valeur tombe à 4 cents si nous repoussons l'échéance à quarante ans et à moins d'1 cent si nous la repoussons à cinquante ans. Nos descendants ne verront peut-être pas les choses comme nous, même si leur consommation totale est plus élevée que la nôtre en raison de l'accroissement de leur capital social. Ils auraient sans doute une tout autre idée du taux d'escompte à adopter pour le calcul de la valeur actuelle de cette production future. En revanche, ils évalueront probablement la consommation dont ils devront se priver pour servir et rembourser les dettes que nous aurons contractées à un taux supérieur à celui de la consommation supplémen-

taire dont nous aurons joui.

En bref, le fait que certains segments de notre société contractent des emprunts à long terme à l'étranger en période de plein emploi ne peut pas, en soi, justifier la poursuite de cette pratique dans l'intérêt futur de la société tout entière. La question mérite d'être approfondie pour les raisons que j'ai indiquées.

Il importe de se poser une autre question à propos de l'afflux des capitaux. Ceux-ci ont-ils modifié l'organisation de la production et du commerce au Canada et entraîné des effets néfastes dans le domaine de l'emploi? Si, par exemple, les entrées de capitaux tendent à faire monter le dollar, le cours supérieur de la monnaie canadienne tendra à décourager les exportations et à encourager les importations de produits finis manufacturés — dont les prix sont élastiques — beaucoup plus qu'il n'affectera le commerce de matériaux bruts ou semi-bruts qui sont généralement moins sujets à variations. Si les capitaux importés sont affectés à l'extraction de minerai brut,[11] au développement de l'énergie hydro-électrique ou autres services d'utilité publique, à l'administration publique ou à certains secteurs manufacturiers tels que l'industrie chimique ou le raffinage — secteurs qui sont tous plus gourmands en capital qu'en main-d'oeuvre — la création d'emplois stimulée par les nouveaux capitaux ne compensera pas les pertes d'emplois subies dans le secteur manufacturier en raison de la remontée du dollar canadien. En conséquence, l'effet net sur le marché intérieur de l'emploi sera négatif. On pourra rétorquer que la reconversion des travailleurs vers les secteurs à forte intensité capitalistique est désirable parce que le rendement de la main-d'oeuvre sera supérieur à ce qu'il était. Cependant les hauts salaires des personnes qui travaillent toujours compensent-ils vraiment les dommages subis par les employés mis à pied et pouvons-nous affirmer que la société dans son ensemble s'en porte mieux? Canadiens et Américains se posent d'ailleurs la même question de nos jours à propos des taux très élevés de salaire minimum qu'ils se sont fixés. Ces salaires avantagent peut-être ceux qui travaillent mais ils favorisent les techniques à forte intensité capitalistique et ne facilitent pas la tâche des jeunes qui cherchent du travail à plein temps ou à temps partiel. Les mêmes questions se posent d'ailleurs à propos des pays en voie de développement; on peut se demander si la technologie occidentale à forte intensité capitalistique leur est bien utile attendu qu'ils disposent d'abondantes réserves de main-d'oeuvre sans emploi ou sous-employée.

Notons également qu'une politique d'accueil des capitaux étrangers dans les secteurs des ressources risquerait aussi de contrarier toute mesure — prise ou à prendre — visant à stimuler le secteur manufacturier ou à intensifier les activités de transformation des matières premières. D'autre part, si on compte sur un afflux supplémentaire de

capitaux pour résorber le chômage, on s'enfermera dans un coûteux cercle vicieux.

Jusqu'ici, j'ai surtout traité de l'afflux de capitaux d'emprunt. Cependant, il m'apparaît utile d'aborder, dans le cadre de cette conférence, certaines questions touchant les investissements étrangers directs en ce pays — bien que je n'ai pas la prétention d'épuiser ce sujet.

Les investissements étrangers directs

Certains partisans des entrées de capitaux estiment que l'argument majeur en faveur des emprunts à l'étranger c'est que nous n'aurons peut-être jamais à les rembourser. Cet argument est censé être particulièrement valable en ce qui concerne les investissements directs. Si les firmes étrangères prospèrent chez nous, elles ne quitteront peut-être jamais le pays. En conséquence, les Canadiens pourraient voir augmenter leur capacité de consommation grâce aux capitaux étrangers sans avoir jamais à redouter les sorties compensatoires de capitaux ni à craindre de voir baisser leur consommation — sinon dans la proportion nécessaire pour acquitter les frais de service.

Les choses, cependant, ne s'arrêtent pas là. Tout d'abord, comme je l'ai démontré dans la section précédente, les entrées de capitaux dans le secteur des ressources risquent de contrarier d'autres politiques intérieures axées sur la création d'emplois et d'industries. Deuxièmement, les firmes étrangères effectuent une plus grande partie de leurs achats à l'étranger que les firmes canadiennes, sans pour autant exporter davantage. Leur effet net sur le marché de l'emploi et sur la balance des paiements est donc moins favorable que celui des firmes domestiques.

Troisièmement, l'expansion des firmes étrangères à l'intérieur du pays est financée en régime intérieur à 90% ou 95%. Cependant, les dividendes versés à l'étranger s'accroissent proportionnellement aux bénéfices tirés de ces nouveaux investissements au point de dépasser les coûts entraînés par notre service de la dette sur ces investissements. Une partie du remboursement se fait donc sous cette forme. Par ailleurs, ces sorties risquent fort d'avoir des effets négatifs sur le plan des conditions d'échange.

Quatrièmement, les investissements étrangers directs affectés aux ressources non-renouvelables sont souvent remboursés sous une forme ou sous une autre. En effet, à mesure que les richesses sont extraites, le capital investi est recouvré par le biais des frais d'épuisement et d'amortissement des dividendes et de toutes les rentes de monopoles qui peuvent être obtenues. Il est vrai que ces produits peuvent être

réinvestis au départ dans d'autres ressources au Canada. Cependant, notre pays a exploité ses ressources naturelles plus rapidement que bien d'autres pays si bien qu'il est de plus en plus nécessaire d'utiliser des ressources moins accessibles et de moindre qualité. Ceci implique qu'en temps voulu, à mesure que les coûts d'extraction monteront au Canada, les capitaux tendront à aller s'investir ailleurs, ce qui reviendra à rembourser les investissements étrangers directs antérieurs. Le transfert de fonds entraînera une baisse du dollar canadien qui obligera à effectuer d'importants remaniements de structure. Alors seulement, les Canadiens comprendront-ils toute la signification de leur situation et toutes les implications de l'afflux des capitaux et de l'utilisation de leurs ressources non-renouvelables pour financer la consommation courante. Et, en même temps, attendu que la prospérité des emprunteurs de capitaux, tels que les provinces et les villes, dépend largement de la prospérité de l'industrie en général, leurs prêteurs seraient moins disposés à refinancer leurs dettes dans ces circonstances.

Si nous avions exploité nos ressources à un rythme moins accéléré et sans faire un tel usage des capitaux étrangers, l'heure de ces remaniements ne serait pas si proche. Qui plus est, les Canadiens tireraient eux-mêmes profit des rentes de monopoles sur leurs ressources,[12] ce qui leur permettrait d'investir à l'étranger ces revenus et autre rendement sur le capital investi dans les ressources domestiques; notre pays n'aurait donc pas à envisager des remaniements aussi sérieux car nous disposerions des revenus sur ce capital pour soutenir la balance des paiements au compte courant.

Cinquièmement, dans le cas où les capitaux étrangers ont été affectés au secteur manufacturier, notre souci de les accueillir — qui a été jusqu'à entraîner des rivalités entre les provinces — n'a-t-il pas provoqué une baisse du rendement et de la concurrence sur le marché international et une mauvaise utilisation non seulement de la portion empruntée mais même de tous les capitaux affectés au secteur manufacturier? La faiblesse du rendement et de la concurrence de notre secteur manufacturier par rapport aux Américains a largement été attribuée au fait que nous avons encouragé les firmes étrangères à s'installer chez nous sans discrimination aucune. En conséquence, dans bien des industries, les usines sont trop petites ou — plus généralement — trop diversifiées pour produire à un coût unitaire minimal. Dans l'ensemble, attendu que les industries de transformation canadiennes sont de 20% moins performantes que leurs équivalents américains, notre capital social dans ce secteur pourrait être de 25% — soit d'environ 15 milliards de dollars — inférieur à ce qu'il est actuellement tout en nous assurant toujours la même production si nous parvenions à relever notre productivité au niveau de celle des Américains. On pourrait dire que ces 15 milliards de dollars représentent l'excédent de

capital emprunté pour notre secteur manufacturier, excédent sur lequel nous continuons à payer des frais de service. Plutôt que postuler automatiquement la nécessité d'importer plus de capitaux pour accroître notre productivité, nous aurions pu utiliser notre capital de façon plus rationnelle et parvenir aux mêmes résultats.

On croit souvent que notre piètre rendement est uniquement attribuable aux tarifs douaniers canadiens qui ont encouragé les compagnies étrangères à établir des usines juste au-delà des frontières pour servir le marché canadien. Ce point de vue ne tient cependant pas compte du fait qu'il n'existe pas une seule nation industrialisée de nos jours qui ne se soit industrialisée sans le secours de mesures protectionnistes. Ceci est vrai du Royaume-Uni qui a été le premier pays à connaître la révolution industrielle. Il serait donc plus juste de dire que, compte tenu des barrières douanières, nous aurions dû adopter une politique beaucoup plus stricte envers les investissements étrangers directs afin d'assurer la construction d'usines assez vastes et assez diversifiées.[13]

Si j'ai fait ces observations, c'est pour souligner qu'il serait déraisonnable d'accepter sans mot dire les afflux de capitaux étrangers sous prétexte que nous n'aurons peut-être jamais à les rembourser. Il se peut bien que nous ayons à les rembourser un jour et, en attendant, ils nous coûtent quelque chose à plusieurs égards.

L'autre argument en faveur des entrées de capitaux sous forme d'investissements directs, c'est qu'ils nous apportent en même temps la technologie étrangère et les compétences nécessaires en gestion ou en administration. Cependant, la technologie étrangère n'est pas sans coûter quelque chose, comme en témoignera un coup d'oeil à la colonne "autres frais de service" dans la balance des paiements. Cette technologie peut, de surcroît, s'obtenir par d'autres moyens tels que l'achat de brevets, le travail sous licence, l'importation de personnel compétent, l'achat d'usines entières à l'étranger avec obligation pour les acheteurs retenus de former des travailleurs d'ici et, enfin, la stimulation de la recherche et du développement domestiques. N'oublions pas non plus que les firmes étrangères, bien qu'elles apportent la technologie avec elles, entreprennent moins de recherche et de développement sur place par dollar de ventes que les firmes d'appartenance domestique.

Il est également possible de se perfectionner dans le domaine de la gestion sans avoir recours à des investissements directs — grâce à l'embauche de travailleurs étrangers, l'envoi d'étudiants hors de nos frontières, le relèvement du niveau de nos écoles de gestion et la promotion de programmes de formation et de recyclage pour les gestionnaires de tout type d'entreprises. La simple observation suggère certainement que les investissements directs ne sont pas essentiels. Je

n'en veux pour preuve que la capacité concurrentielle internationale de nos aciéries canadiennes, de nos fabricants de boissons alcoolisées, de nos banques et de nos compagnies immobilières. Les compagnies immobilières et les industries secondaires canadiennes s'implantent résolument aux Etats-Unis en raison surtout des conditions plus avantageuses offertes par ce pays (frais immobiliers inférieurs, présence de lois régissant le droit au travail et entravant les activités des syndicats, salaire minimum inférieur, présence d'une main-d'oeuvre très compétente et très productive, marchés plus importants, climat plus clément) et en raison aussi de l'insatisfaction causée par certains aspects de l'économie canadienne. Les industriels qui l'ont fait s'en sont généralement fort bien trouvés. Face à ce phénomène, comment soutenir que le Canada en général a besoin d'investissements directs nets venant de l'étranger pour se donner les compétences requises dans le domaine de la gestion? Il se peut que les temps aient changé et que cet argument — autrefois valable — perde peu à peu de sa valeur. Il importe donc de bien réfléchir avant de justifier l'afflux des capitaux étrangers sous prétexte qu'ils nous apportent une technologie ou des compétences en gestion essentielles à notre prospérité.

Il est une autre question qu'on peut se poser dans le contexte actuel. Souffrons-nous vraiment d'une pénurie de capitaux en soi ou d'une pénurie de capitaux de risque, de capitaux investis dans de nouvelles inventions et dans leur commercialisation, de capitaux soutenant des firmes canadiennes plutôt que des firmes étrangères multinationales, de capitaux finançant les entrepreneurs canadiens? Notre histoire révèle que bien des innovations dans notre pays ont fini par être produites et commercialisées à l'étranger parce que nos gouvernements et nos banques — pourtant si puissantes — n'ont pas daigné apporter leur soutien financier aux investisseurs.[14] Nous ne nous sommes jamais doté d'un réseau de banques marchandes pour financer les affaires intérieures et peut-être même offrir des services de conseil en gestion. Il serait intéressant pour les économétriciens d'étudier jusqu'à quel point la création de nouvelles entreprises est fonction de la présence de capital de soutien.

En résumé, nous avons de bonnes raisons de nous méfier d'une politique de balance des paiements qui considère l'afflux continuel de capitaux d'investissement à long terme comme essentiel au bien-être de notre nation. Car non seulement les bénéfices nets retirés de ces capitaux sont-ils insaisissables mais aussi des coûts nets peuvent en résulter surtout si — comme c'est le cas à l'heure actuelle — notre économie connaît un taux de chômage élevé.

Pour conclure cette partie, on pourrait se poser une question concernant le système de valeurs qui nous gouverne. Si notre société connaît des conditions de plein emploi et que quiconque le souhaite

puisse avoir le privilège ou la satisfaction de gagner sa vie (dans les limites d'un taux normal de chômage "frictionnel") et si nos revenus nous permettent en outre des investissements nets substantiels et donc une expansion économique continue, que demander de mieux? Les économistes ont longtemps mesuré le bien-être de la société en pourcentage du Produit National Brut par personne — ce qui n'est autre qu'un jugement de valeur. De nos jours cependant, on tente de définir de nouvelles mesures plus pertinentes; c'est ainsi que l'on soustrait de la valeur de la production des coûts tels que la pollution et la congestion tandis qu'on y rajoute des éléments tels que les loisirs et le bricolage. Cependant, même ces ré-évaluations ont une double faiblesse: celle de tout évaluer en dollars et en cents (les loisirs étant un élément particulièrement difficile à évaluer) et celle de négliger, d'une part la multitude des phénomènes physiques et mentaux qui, aux dires des psychologues, contribuent à notre satisfaction, et, d'autre part toute la question du bien-être spirituel. Dans son ouvrage intitulé *The Joyless Economy*, l'économiste Scitovsky, un humaniste accompli, a formellement établi que les éléments que les économistes incluent dans le bien-être humain ne représentent qu'une toute petite portion des facteurs psychologiques qui entrent dans la satisfaction et le travail humains et que les plaisirs tirés des possessions matérielles sont bien éphémères; une fois qu'ils sont considérés comme allant de soi, le plaisir disparaît. Un autre ouvrage intitulé *The Passions and The Interests*, écrit plus récemment par le célèbre économiste Albert Hirschman du Princeton Institute of Advanced Studies, retrace l'évolution de l'homme occidental depuis les premiers préceptes chrétiens établis par saint Augustin selon lesquels les trois plus graves péchés seraient la cupidité — ou le désir de s'enrichir et de consommer davantage — la soif du pouvoir et la luxure. Cependant, l'accumulation de richesses personnelles en vint peu à peu, par des moyens assez détournés, à être interprétée comme un "intérêt" dont la poursuite était considérée comme une façon inoffensive de détourner l'homme de fins plus destructrices. A la lumière de ce que nous savons tous sur le malheur, la solitude et la décadence de notre société malgré tous ses progrès matériels et technologiques, le moment est peut-être venu de remettre en question la notion d'un bonheur fondé sur l'accroissement des biens et des revenus matériels. C'est à cela que sont consacrés les ouvrages contemporains d'économistes tels que Mishan.[15]

Conclusion

Je n'ai fait qu'effleurer les arguments pour et contre une politique de dépendance vis-à-vis des capitaux étrangers et j'ai sans doute omis

bien des points et laissé bien des questions sans réponse. J'espère cependant en avoir dit assez pour susciter une remise en question de la théorie couramment acceptée selon laquelle la viabilité économique de notre pays serait fonction de l'afflux des capitaux étrangers. Je voudrais mettre à profit le temps qui me reste pour évoquer certaines mesures qui nous permettraient d'accéder à une certaine autonomie financière et de réduire notre endettement international moyennant le relèvement de notre compte de marchandises. Cela me paraît important car sans cela nous risquons de laisser remonter notre dollar à un niveau approchant celui du dollar américain simplement parce que nous estimons que c'est dans l'ordre des choses ou parce que nous ne voyons pas d'autre solution. Cette hausse ne ferait que réduire l'excédent de notre compte de marchandises et perpétuer notre situation d'emprunteurs à l'étranger.

J'ai fait allusion aux dispositions qui pourraient être prises, en période de chômage, pour prêter sur le marché intérieur de façon à décourager les entrées de capitaux d'investissement à long terme. Ne serait-il pas possible également de limiter les investissements étrangers directs qui ne sont, en fait, que des rachats de firmes existantes? Si ces firmes canadiennes traversent des difficultés financières — ou autres — ne serait-il pas possible de leur venir en aide de l'intérieur? Et si nous voulons voir s'implanter de nouvelles usines étrangères, pourquoi ne pas leur imposer des restrictions visant à s'assurer qu'elles seront en mesure de soutenir la concurrence internationale (tant par leur taille que par la longueur de leur cycle de production)? On a parfois l'impression que c'est à cela que tend la Loi sur l'examen de l'investissement étranger bien que cette politique mérite plus d'enthousiasme. On pourrait, d'autre part, assurer une meilleure utilisation du capital dans le secteur secondaire en encourageant les fusionnements de firmes ou d'usines de transformation peu performantes ou l'établissement de nouvelles firmes dans lesquelles les sociétés originelles ou leurs maisons mères — ici ou à l'étranger — auraient une participation. Les firmes canadiennes pourraient avoir la préférence au niveau du financement au Canada — en usant, si besoin est, de la force de persuasion de la Banque du Canada sur nos banques à charte. Quant aux firmes américaines, si elles rejetaient les fusionnements ou autres nouvelles dispositions prises par le Canada de peur de violer les lois américaines anti-trust — ou pour d'autres raisons — elles seraient libres de regagner leur pays. Ceci contribuerait aussi à réduire notre endettement net et à faire baisser le dollar canadien tout en relevant la productivité du secteur manufacturier.

Si une restructuration de l'industrie peut entraîner des reflux de capitaux, d'autres mesures peuvent être envisagées également pour stimuler les investissements à l'étranger de façon à compenser — et

même plus que compenser — les afflux continuels de capitaux. Les banques à charte pourraient déposer à la Banque du Canada leur excès de devises étrangères provenant des capitaux étrangers à long terme ou de l'excédent de la balance commerciale (en hausse). La Banque pourrait alors vendre ces devises à une agence de développement nouvellement constituée en échange des actions ou des obligations de cette agence. Cette formule éviterait de placer ces devises dans la Caisse des devises étrangères où elles compteraient comme des réserves supplémentaires et où, si elles étaient considérées comme plus que nécessaires à l'exploitation du fonds, elles risqueraient d'entraîner des afflux spéculatifs de capitaux à court terme en prévision de la hausse du dollar canadien. Cette agence de développement pourrait alors prêter les devises étrangères à de grandes firmes canadiennes — telles que la Société de développement du Canada — qui les investiraient dans des compagnies étrangères ou, si les autres firmes n'étaient pas intéressées — c'est cette agence elle-même qui se chargerait d'investir dans des firmes étrangères. Elle pourrait aussi rapatrier une partie de notre énorme dette provinciale et municipale et en détenir les titres jusqu'à échéance.

Nous avons été les témoins de rachats substantiels de firmes étrangères par des firmes canadiennes au cours de l'année dernière — particulièrement dans le secteur pétrolier. Des sociétés immobilières canadiennes ont aussi effectué de grandes percées aux Etats-Unis. Il serait bon d'encourager la poursuite de ce type d'activités, surtout dans le secteur des ressources, en les complétant selon les diverses stratégies que j'ai suggérées.

Une autre possibilité consisterait à reporter tout notre excédent de devises sur l'un de nos programmes d'aide internationale afin d'augmenter notre assistance aux nations plus pauvres. La tradition qui veut que nous n'offrions qu'un demi de 1% de notre P.N.B. aux pays en voie de développement est loin d'être à notre honneur. Cette formule ne réduirait pas notre endettement international mais elle compenserait la tendance à la hausse qu'exerce sur notre monnaie l'afflux des capitaux étrangers. Notons également que les subventions accordées à certains programmes en pays étrangers pourraient être liées à des achats au Canada et, par là même, stimuler notre économie tout en aidant ces autres nations.[16]

Ces diverses mesures de reflux des capitaux ne compenseraient pas forcément les effets expansionnistes sur la masse monétaire intérieure dus aux afflux concomitants de capitaux.[17] Il ne serait cependant pas difficile de freiner l'accroissement de la masse monétaire. Il suffirait pour cela que le gouvernement fédéral transfère ses dépôts des banques à charte vers la Banque du Canada dans une proportion égale à l'expansion créée par l'afflux de devises étrangères sur les réserves

des banques à charte. Ce transfert ne pourra cependant s'effectuer qu'aussi longtemps que le gouvernement aura dans les banques à charte des réserves non utilisées pour les dépenses courantes, ce qui limite évidemment la portée de cette mesure.[18] Une autre méthode consisterait à amender la Loi sur les banques pour permettre aux banques à charte d'entretenir une couverture légale bien plus élevée: le niveau des réserves de 12% — ou moins — pratiqué au Canada n'a rien de sacré.[19] Il pourrait être de 50% ou de 100% si la situation le demandait — comme cela s'est fait dans d'autres pays. Un autre moyen de neutraliser les effets des afflux de capitaux sur la masse monétaire consisterait pour la Banque du Canada à émettre aux banques à charte des valeurs non négotiables en échange de leurs devises étrangères. (Attendu que ces valeurs ne seraient pas négotiables, les banques ne pourraient pas les vendre pour se procurer des réserves supplémentaires et, par conséquent, faire baisser les prix inflexibles et monter les taux d'intérêt, ce qui tend à attirer les capitaux.) Au lieu de cela, nous nous contentons de lever les bras au ciel en disant qu'il faut laisser monter le dollar canadien parce que les afflux de devises étrangères accroissent trop notre masse monétaire et que nous avons perdu le pouvoir de les maîtriser.[20]

Notons qu'il n'est pas indispensable de convaincre les organismes internationaux tels que le Fonds Monétaire International ou le Groupe des Dix de permettre aux grands pays emprunteurs de maintenir leur taux de change à des niveaux leur permettant de rembourser leurs dettes — bien qu'il soit judicieux de soutenir cette position à l'occasion. En effet, c'est à nous qu'il appartient de poursuivre des politiques allant dans ce sens.

Et, pour finir, je tiens à signaler que la position que j'ai prise tout au long de cette conférence n'implique nullement que le Canada puisse dans l'immédiat enrayer définitivement tous les afflux de capitaux — même compte tenu du chômage intense qui sévit chez nous. Il est évident qu'il faut du temps pour mettre au point des règlements, des institutions et des méthodes de substitution et pour accélérer le remboursement de la dette et renflouer le portefeuille net et les investissements directs à l'étranger. Et il faut du temps aussi pour réorienter le capital et la main-d'oeuvre domestique des biens de consommation vers les investissements ou des secteurs non-commerciaux vers les secteurs commerciaux, etc. Là encore, une fois que les remaniements auront été faits, il se pourrait que des événements temporaires viennent nous obliger à importer des capitaux: de mauvaises récoltes céréalières domestiques, par exemple, ou des récoltes exceptionnellement bonnes à l'étranger pourraient réduire les exportations pendant un ou deux ans. Ces éventualités peuvent cependant être couvertes par des emprunts à court terme ou par une baisse du dollar

canadien et non pas par des emprunts soutenus à long terme. Il peut arriver aussi à l'occasion que les investissements étrangers directs dans certains secteurs particuliers soient désirables pour doter notre pays d'une technologie ou de compétences particulières, en l'absence d'autres solutions. Néanmoins, si nous adoptons une perspective plus modeste — et plus réaliste — quant aux bienfaits des capitaux étrangers pour le Canada et si nous reconnaissons qu'ils risquent de causer certaines difficultés au sein de nos industries et dans notre balance des paiements, nous envisagerons plus sérieusement de nous en passer et de réduire notre endettement international au lieu de continuer à les solliciter et à les encourager.

Notes

*Je tiens à exprimer ma reconnaissance à mon collègue, le professeur Shmuel Sharir, pour toutes les discussions fructueuses que nous avons eues au sujet de cette conférence. Toutefois, il ne devra en aucun cas être tenu responsable des erreurs ou omissions qui auraient pu se glisser dans le texte.

1. Le Manuel de la balance des paiements du Fonds Monétaire International indique que les bénéfices non répartis des investissements étrangers directs devraient figurer dans les frais d'administration avec entrée de compensation au poste des investissements directs supplémentaires dans le pays hôte. Statistique Canada se déclare en accord de principe avec cette position bien que, jusqu'ici, exception faite des bénéfices non répartis des filiales non constitutées en société des firmes étrangères et des dividendes-actions versés à la maison mère par les filiales entièrement possédées (qui ne représentent généralement qu'une toute petite partie de ces bénéfices totaux), les bénéfices non distribués des investissements directs ne figurent pas dans les statistiques officielles de la balance des paiements.

   Certains économistes estiment que la balance des paiements doit surtout refléter les pressions sur le marché des devises et que la mention des bénéfices non distribués ne fait que fausser cette présentation. Cette position n'est pas défendable. La balance des paiements est censée inclure toutes les transactions effectuées entre les résidents d'un pays et tous les autres pays. Si nous devions en exclure toutes les transactions qui n'affectent pas le marché des devises étrangères, il faudrait exclure entre 40 et 50% de tout le commerce des marchandises au Canada qui se limite à des expéditions entre les maisons mères et leurs filiales.

2. Certaines importations pourraient entrer en même temps que les capitaux, ce qui réduirait d'autant les pressions ascensionnelles sur le dollar.
3. Nous reviendrons sur cette question dans la section consacrée aux entrées de capitaux en période de plein emploi.
4. Les économistes pourront aisément tirer ces conclusions de l'analyse de la courbe IS-LM-FE sous conditions de taux de change flottants.
5. Il convient de souligner qu'il n'est pas nécessaire de lancer des emprunts supplémentaires à l'étranger pour éviter une nouvelle baisse du dollar sur le marché des devises étrangères au moment où l'on prend des mesures intérieures visant à résorber le chômage tout en combattant la hausse des prix et des salaires. On peut fort bien maintenir les importations à leur niveau d'avant la prise de mesures génératrices de revenus comme le fait le Japon depuis des années. Dans ce cas, les autres pays soucieux de ne pas causer d'inflation chez eux ne pourraient pas accuser le Canada d'exporter son chômage en réduisant ses importations, c'est-à-dire de se conduire en mauvais voisin car nous ne ferions qu'empêcher nos importations de s'accroître.

   Certaines exceptions pourraient d'ailleurs être faites en cas de nécessité. Il pourrait s'avérer nécessaire, par exemple, d'augmenter nos importations en raison de nouveaux investissements domestiques — au cas où les biens d'équipement requis ne seraient pas disponibles sur place. Cependant, si les importations se limitaient à ce type d'achat à l'étranger, la tendance à la baisse du dollar serait considérablement réduite. D'autre part, moyennant une planification à plus long terme, nous serions en mesure de prévoir avec plus de précision nos besoins en biens d'équipement et de nous procurer la technologie étrangère nécessaire à la satisfaction des besoins domestiques (et peut-être même de l'exporter). Cela aussi, les Japonais l'ont fait.

   Il est évident que, si toutes les grandes puissances acceptaient de prendre des mesures d'expansion simultanément, il ne serait pas nécessaire pour un pays particulier de limiter ses importations en période d'expansion économique.
6. En supposant que les fonds empruntés ne soient pas affectés immédiatement aux importations.
7. Environ 60% des emprunts récemment effectués à l'étranger ont été souscrits par les gouvernements provinciaux et, dans une proportion plus faible, municipaux. Le reste est constitué par les emprunts des sociétés.
8. Je remercie le professeur Sharir pour cette suggestion.
9. Si la société dans son ensemble déprécie l'avenir à un taux égal au

taux d'intérêt du marché, on peut raisonnablement suggérer que les effets négatifs dus aux conditions de commerce neutralisent les effets positifs immédiats dus à ces mêmes conditions, si bien que la société n'en retire aucun bénéfice net direct. D'autres questions relatives aux taux d'escompte s'appliquant à l'avenir seront soulevées ultérieurement.

10. Il serait peut-être bon de soulever une question technique avant d'abandonner la question de la limitation des entrées de capitaux en période de chômage intense. Quels effets les emprunts à l'étranger auraient-ils en regard du financement intérieur sur les taux d'épargne domestiques et donc sur la croissance des investissements et sur la croissance économique? La réponse n'est pas simple. D'une part, le maintien de taux d'intérêt élevés pour attirer les capitaux étrangers pourrait stimuler l'épargne. Cette formule risquerait cependant aussi de décourager certains investissements sensibles à la fluctuation des taux d'intérêt. D'autre part, les nouvelles injections monétaires et le léger fléchissement du cours du dollar qui en résulteraient (entraînant une augmentation des prix des importations par rapport à ce qui se serait passé si le capital était venu de l'extérieur) tendraient à éroder quelque peu la richesse intérieure et peut-être à stimuler l'épargne pour restaurer cette richesse. Cependant les années suivantes, lorsque le dollar se serait raffermi du fait de l'absence de frais de service et d'amortissement de la dette, les prix plus bas tendraient à compenser ce mouvement initial. Il est déjà bien difficile de déterminer le taux d'épargne optimum dans une économie. Il l'est encore plus de voir en quoi les diverses politiques que nous envisageons peuvent affecter ce taux optimal. Quoi qu'il en soit, je ne crois pas que cette considération puisse affecter la conclusion que nous en avons tirée.
11. Notre politique fiscale fédérale a en fait encouragé les techniques gourmandes en capital dans le secteur des mines. Jean-Thomas Barnard, *An Analysis of the Recent Federal Tax Changes Affecting the Canadian Mining Industry*, Working Paper No. 1 (Kingston Centre for Resource Studies, 1977).
12. Il est difficile, par le seul moyen de la taxation, de redistribuer au bénéfice de la population toutes les rentes de monopoles. La qualité des dépôts miniers et les frais d'extraction, de transport vers les marchés, etc. sont tous très variables. Le degré d'intégration verticale des compagnies impliquées influencera également les résultats. La mainmise canadienne sur ces compagnies assurerait au moins que ces droits seraient perçus au Canada.
13. Je ne prétends pas que l'absence d'économies d'échelle d'un type ou d'un autre suffise seule à expliquer le faible rendement du

Canada dans le secteur manufacturier. Je ne prétends pas non plus que l'élimination des barrières tarifaires — en vertu d'un accord commercial entre le Canada et les Etats-Unis, par exemple — serait un bon moyen d'améliorer notre rendement. Ces questions dépassent de loin les limites de mon propos. Je me contente seulement de souligner que, quelle que soit la cause de notre faible rendement dans le secteur manufacturier, nous ferions bien de l'améliorer et de réduire notre consommation de capital plutôt que de persister à croire que la solution consiste à importer plus de capitaux.

14. Voir J. J. Brown, *Ideas in Exile: A History of Canadian Invention* (Toronto: McClelland and Stewart, 1967).
15. Ce n'est pas la croissance économique en soi qui semble gêner Mishan (bien que je reconnaisse qu'il a, comme la plupart d'entre nous des inquiétudes quant à la pollution continuelle de notre environnement terrestre, la possibilité d'une pénurie d'énergie et l'accroissement rapide de la population mondiale) mais plutôt le fait que notre obsession vis-à-vis des biens matériels et de la croissance économique nous a conduits à sacrifier ou à négliger ce qui est bon, pur et beau ainsi que toutes les valeurs éternelles, si bien que nous assistons maintenant à un écroulement des individus, de la famille et de la société en général. Il n'est pas question cependant d'ouvrir ici le débat concernant la croissance économique. Qu'il nous suffise de noter qu'une partie de la littérature touchant ce sujet présente des rapports avec le thème qui nous intéresse.
16. La politique suggérée en 8 serait applicable ici également. Les importations en provenance des pays riches non disposés à stimuler leur économie et/ou disposés à étendre leur aide extérieure pourraient être bloquées à leur niveau de pré-stimulation.
17. Pour illustrer, supposons qu'une banque à charte au Canada reçoive les devises étrangères déposées par l'emprunteur de fonds étrangers puis qu'elle les vende à la Banque du Canada en échange d'un dépôt. Elle disposera alors de nouvelles réserves primaires lui permettant d'augmenter ses prêts et donc la masse monétaire totale. Si les devises étrangères étaient alors prêtées par la Banque du Canada à une agence de développement ou à la Société de développement du Canada afin d'être investies à l'étranger, la masse monétaire ne serait pas réduite à nouveau par les sorties de devises.
18. Apparemment l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement libéra le dollar et le laissa remonter après mai 1970 a été qu'il ne se sentait plus capable de neutraliser les effets de l'afflux des devises étrangères sur la masse monétaire par la stratégie traditionnelle consistant à retirer ses propres dépôts de fonds des banques à

charte.

19. Plus précisément, la proportion des fonds en réserve par rapport à la monnaie en circulation est de 12% sur les dépôts à demande et de 4% sur les dépôts à terme.
20. Certaines personnes avanceront évidemment qu'avec des taux de change flottants les afflux de fonds étrangers n'ont pas nécessairement d'effet sur la masse monétaire parce que le dollar canadien montera et entraînera par conséquent un déficit au compte courant. Cette position passe entièrement à côté de mon argument qui consiste à dire que nous avons de bonnes raisons de ne pas laisser monter le dollar canadien.

LE FEDERALISME ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL:
pour la défense d'un gouvernement central fort

par
Michael J. L. Kirby
Président de l'Institut de recherches politiques
et
professeur aux Schools of Business Administration and Public Administration, Dalhousie University

Conférence prononcée à McMaster University, Hamilton (Ont.)

Le thème de la série de conférences de cette année — une stratégie économique pour le Canada — est un sujet présomptueux, même pour les économistes. Un bon nombre d'organisations et d'individus — et les politiciens et les gouvernements n'en sont pas les moindres — ont cherché à l'aveuglette pendant de nombreuses années à définir "une stratégie économique pour le Canada" et il saute aux yeux que même si certains d'entre eux prétendent avoir trouvé en théorie la stratégie parfaite, il leur reste encore à en trouver une qui pourrait s'appliquer parfaitement en pratique.

Il est beaucoup plus facile, comme le prouve la carrière de Walter Gordon, de concevoir des théories que de les appliquer au monde concret. Il faut faire appel à quantité d'autres données qu'à l'économique dans la formulation d'une politique économique; il faut, en effet, tenir compte des réalités sociales et politiques tout aussi bien que des facteurs économiques, lorsqu'il s'agit de formuler une politique économique qui soit un tant soit peu plausible.

Je peux, maintenant, m'arrêter de rougir. Je ne m'y connais guère en matière d'économique, mais lorsqu'il s'agit de la politique économique, je me sens tout à fait dans mon milieu même si je sympathise encore avec ce que Sir Alex Douglas-Home a déjà dit: "Il y a deux problèmes dans ma vie: ceux d'ordre politique et ils sont insolubles, ceux d'ordre économique et ils sont incompréhensibles."

Le sujet de ma conférence peut paraître à certains extraordinairement simple — expliquer les rapports qui existent entre le fédéralisme canadien et le développement économique régional. Le but que je me propose est également simple — mettre en lumière certains aspects des tendances actuelles dans le domaine des relations fédérales-provinciales qui, à mon avis, comportent de sérieuses implications pour la survie du Canada en tant qu'entité politique unifiée.

Je vais parler des tendances qui se manifestent dans le déplacement du pouvoir décisionnel entre les gouvernements fédéral et provinciaux et m'abstiendrai de traiter des tendances politiques qui se manifestent

au Québec, bien qu'elles comportent des implications aussi graves.

L'importance des déplacements du pouvoir entre le fédéral et les provinces

Les relations fédérales-provinciales ont des aspects variés, mais il existe une force puissante qui exerce une profonde influence sur elles et qui est souvent mal comprise ou ignorée: il s'agit d'une force que je nommerai le "paradoxe du pendule". La métaphore du pendule caractérise le pouvoir politique comme un mouvement oscillant, allant d'Ottawa aux provinces et de retour à Ottawa mais l'histoire économique du Canada a aussi vu des oscillations entre la concentration économique centralisée dans une région géographique d'une part et des tentatives de développement régional décentralisé réparties sur plusieurs régions géographiques d'autre part.

Le coeur du paradoxe réside dans le fait que le pouvoir politique et la concentration économique se déplacent dans des directions opposées. Un accroissement de la centralisation du pouvoir politique au niveau fédéral mène à la déconcentration ou à la décentralisation comme objectif national. Un accroissement de la concentration de l'activité économique est ordinairement la conséquence d'une diminution de la centralisation du pouvoir politique fédéral.

La raison de ce paradoxe est claire. Un accroissement de la centralisation du pouvoir politique permet aux régions désavantagées de faire entendre leurs revendications et de les voir satisfaites et mène ainsi à la déconcentration économique. Mais si le pouvoir que possède le gouvernement central de modifier les courants économiques "naturels" au Canada se trouve affaibli face aux prétentions élevées en faveur de la décentralisation du pouvoir politique, on constate que cet affaiblissement a pour effet d'augmenter la tendance que manifeste l'activité économique de se concentrer au centre du Canada.

On a passablement ignoré jusqu'ici la tendance actuelle vers la décentralisation du pouvoir politique par suite de notre préoccupation, voire parfois obsession, vis-à-vis ce qui se passe au Québec et parce que trop souvent dans ce pays le débat public sur la politique a tendance à se concentrer sur ce qui est superficiel et sensationnel plutôt que sur ce qui est fondamental. Tout le monde sans exception aurait dû se rendre compte de la bataille pour le pouvoir qui se livre entre Ottawa et les provinces. Mais les médias ont en grande partie ignoré cette bataille qu'ils considèrent comme un simple événement sportif servant à remplir nos écrans de télévision et nos journaux chaque fois que les onze premiers ministres se réunissent; Ottawa a gagné, les provinces ont perdu; ou Ottawa a perdu, les provinces ont gagné. Mais personne,

si ce n'est les politicologues et les politiciens eux-mêmes, ne semble se soucier du résultat.

En conséquence, on présente toute cette joute dans l'arène politique fédérale-provinciale de manière à la faire paraître inoffensive; il s'agit d'une activité qui, au premier regard, ne semble réellement pas justifier la conclusion à laquelle j'en suis arrivé concernant son importance pour la survie du pays. Mais, il me semble que si la tendance actuelle vers une décentralisation de plus en plus grande persiste, elle aura des conséquences graves pour tout notre pays. Quant aux régions moins bien nanties, cela sera catastrophique. Laissez-moi expliquer pourquoi.

Je commence en vous donnant ma conception du scénario politique dans lequel s'élabore notre politique économique. Une partie de ce milieu se compose des rapports entre les gens et la politique. Comme Kipling le disait en parlant de l'électorat:

> Sans doute mais vous êtes le peuple
> Votre trône est au-dessus de celui du roi
> Quiconque parle en votre présence
> Doit dire des choses acceptables.*

Les politiciens, de nos jours, trouvent que les "choses acceptables" à dire sont plutôt difficiles à trouver; ce qui est acceptable à un groupe, à une province ou à une région n'est pas acceptable à tout le monde.

Ce phénomène de bifurcation et de trifurcation n'est pas, bien entendu, particulier au Canada ou à la politique même. Nous vivons à une époque où les écarts philosophiques et les différences de pensée sont la norme plutôt que l'exception — les différences entre les générations, différences au sein des familles, au sein des partis politiques, au sein des groupes religieux; l'évangile d'une personne est l'hérésie du voisin, les anciens concepts moraux sont rejetés de tous côtés, le monde entier semble à la dérive sur une mer d'incertitude et de changements.

De plus, le public de nos jours considère la politique en des termes cyniques et largement négatifs — la soi-disant révolte des contribuables ne se limite pas à la Californie ou aux Etats-Unis, ou même aux récriminations sur le niveau de l'impôt. Plusieurs raisons expliquent ce désenchantement mais je dirais que l'une d'entre elles porte la mention "faite au Canada"; il s'agit de cette partie du processus politique qui implique des transactions économiques entre Ottawa et les provinces.

La rhétorique utilisée aussi bien dans le camp pro-fédéraliste que pro-provincial cache trop souvent les véritables questions qu'on devrait

---

*notre traduction

soulever et auxquelles il faudrait répondre avant que les pouvoirs ne soient transférés d'un niveau de gouvernement à un autre. C'est la qualité du débat public sur les questions fédérales-provinciales qui souvent rebute les gens, ou au mieux ne réussit pas à les intéresser.

Le noeud de la question, c'est le pouvoir. Voilà ce dont Disraeli se rendait compte lorsqu'il disait: "la véritable politique, c'est la possession et la distribution du pouvoir".*

Mais on ne verra jamais un politicien se tenir sur une plateforme publique pour proclamer: "Je veux le pouvoir". Au lieu de cela les politiciens revêtent leurs observations d'une rhétorique apaisante ou obscure calculée pour masquer les questions dominantes en matière de pouvoir. Ils parlent de juridiction, ce qui n'est rien d'autre qu'un euphémisme dont ils se servent pour désigner le pouvoir d'agir.

Nos propres attitudes vis-à-vis nos gouvernements provinciaux encouragent les politiciens à faire preuve d'hésitation quand il s'agit d'attaquer franchement la question du pouvoir. Nous avons tendance à considérer ces gouvernements comme des symboles de l'histoire et des aspirations de notre province; nous avons tendance à voir dans nos politiciens élus des porte-parole de leurs territoires respectifs "des tacticiens et des philosophes, combattant quelque guerre interrégionale continue". En nous concentrant sur le style de la bataille, en nous concentrant sur la question de savoir si notre saint Georges provincial a obtenu ou non gain de cause dans sa dernière bataille contre le dragon fédéral, nous sommes une fois de plus portés à négliger les questions dominantes fondamentales du débat.

Et cependant le pouvoir est l'enjeu principal du débat actuel sur la structure du gouvernement au Canada. Il porte sur les décisions relativement permanentes concernant quel niveau de gouvernement devrait avoir quel pouvoir d'assurer quels services aux citoyens du Canada; il porte sur la "véritable politique" et sur son corollaire: le "véritable travail" des politiciens.

C'est sur cette question que je voudrais faire porter l'essentiel de mes remarques ce soir. Car comme le professeur Tony Scott l'a bien dit:

> Nous ne devons pas perdre de vue ce qui est peut-être le plus fondamental, à savoir que la structure du gouvernement signifie aussi l'attribution permanente de pouvoirs et de responsabilités aux divers niveaux de gouvernement leur permettant de prendre des décisions, de fournir des biens et d'assurer des services, de fournir des transferts de prestations de bien-être, d'imposer des taxes, d'emprunter et de lever ou d'abaisser les barrières relatives au mouvement des capitaux, des biens et des individus entre les différentes juridictions.*

Nous ne pouvons pas discuter du genre de fédéralisme que nous

voulons au Canada sans aborder la question du degré de pouvoir d'agir qu'aura chaque niveau de gouvernement pour faire le travail pour nous. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de la politique gouvernementale qui est aussi complexe que celui du développement régional.

Il ne suffit pas de prendre pour objectif la réduction des disparités économiques régionales. Nous devons aussi trouver la manière d'atteindre cet objectif. Cela signifie qu'il faut en premier lieu décider quel sera le rôle précis de chaque niveau de gouvernement, puis identifier les instruments politiques dont il doit disposer pour jouer ce rôle.

Nous devons donc garder présents à l'esprit les deux éléments essentiels à tout débat sur la structure du fédéralisme, à savoir le pouvoir d'agir et la capacité d'agir. Le niveau de gouvernement qui a la responsabilité d'agir doit aussi être doté des leviers politiques nécessaires pour lui permettre de mener à bien ses initiatives. (Le fait d'avoir cette capacité ne garantit pas, bien entendu, qu'on en fera un bon usage mais le fait de la posséder constitue néanmoins la condition préalable nécessaire à l'efficacité de l'action.)

Nous retournerons à cette question fondamentale qu'est la structure du fédéralisme canadien dans quelques minutes. Mais le premier travail que nous devons accomplir aujourd'hui consiste à préciser l'objectif que nous désirons atteindre. Ce n'est que lorsque nous l'aurons fait que nous pourrons parler de la nature de la structure fédérale nécessaire pour l'atteindre.

Avant de le faire, je dois faire ressortir le fait que, bien que les provinces aient des frontières arbitraires, déterminées par la politique et l'histoire, qui peuvent n'avoir aucun rapport avec le type de régions économiques que nous devrions envisager, je vais néanmoins parler des régions sous un angle fondamentalement provincial. Mais nous devrions nous rappeler que, même dans une petite province comme la Nouvelle-Ecosse, il existe d'importantes différences entre les régions urbaines et rurales, entre l'Halifax métropolitain et la Vallée d'Annapolis, par exemple, ou entre le Cap Breton industriel et le Cap Breton rural. La situation est même plus frappante dans l'Ontario. Les solutions aux problèmes de Toronto peuvent n'avoir que peu d'applicabilité lorsqu'on examine les problèmes des comtés de l'est de l'Ontario. Ceux qui, dans l'auditoire, sont du nord de l'Ontario savent certainement de quoi je parle.

Le seul fait suivant — à savoir le problème de définir la nature d'une région — nous laisse entendre que nous devrions penser en des termes radicalement différents à l'égard de la nature du développement économique régional. Mais le cadre actuel de l'analyse politique nous force pratiquement à adopter une perspective provinciale ce qui fait que j'aurai recours à cette dernière.

Objectifs de la politique économique canadienne

Il serait bon, pour commencer, d'examiner la gamme des objectifs de la politique économique canadienne qui ont été mis de l'avant dans le passé:

A. MAXIMISER LE PRODUIT NATIONAL BRUT, dont les effets d'entraînement étendraient les bénéfices d'une croissance centralisée aux régions de l'Atlantique et de l'Ouest du pays.
B. AUGMENTER LA MAINMISE CANADIENNE SUR NOTRE ECONOMIE; nous pourrions alors poursuivre des buts et développer des ressources canadiennes dans les meilleurs intérêts du Canada; cela a été, est, et, j'en suis persuadé, continuera à être l'objectif de Walter Gordon pour la politique économique canadienne.
C. NOUS JOINDRE A UNE SOCIETE DE CONSERVATION, et substituer le recyclage à notre schème actuel de croissance et d'exploitation.
D. MAINTENIR ET ELARGIR NOS INDUSTRIES DE TRANSFORMATION DES RESSOURCES, accepter notre rôle de simples "pourvoyeurs de bois et d'eau" et exiger un salaire correct.
E. ACCROITRE LES SPECIALISATIONS INDUSTRIELLES, et nous concentrer sur les industries dont le potentiel de croissance est prometteur, particulièrement les industries technologiques de pointe.

Lorsqu'on réfléchit à cette gamme d'objectifs économiques (dont certains, évidemment, se complètent et d'autres s'excluent mutuellement), on peut y percevoir une certaine étroitesse; pris séparément, aucun n'attaque la question économique fondamentale à un système fédéral: que comptons-nous, en tant que résidents des différentes régions du Canada, pouvoir donner à la fédération et que comptons-nous pouvoir en obtenir?

En nous attaquant à cette question, nous devrons au départ prendre pour objectif principal de la politique économique du Canada la croissance économique. Aucune partie de notre pays, qu'elle soit riche ou pauvre, ne progressera si l'économie du Canada ne croît pas.

Mais ce que je veux évoquer ce soir, c'est ma perception du rôle que le gouvernement fédéral doit jouer pour que toutes, et j'insiste sur toutes, les parties du Canada puissent participer à cette croissance et prospérer au cours des années 80. Je veux vous faire part de mes idées sur la manière dont la structure du fédéralisme canadien et le développement économique régional sont entrelacés.

Je crois que le premier principe qui lie le fédéralisme et le développement régional est la nécessité d'assurer un revenu de base et

des services à tous les Canadiens, quel que soit l'endroit où ils vivent.

Ce principe trouve son fondement dans le fait suivant: les Canadiens de toutes les parties du pays doivent avoir le sentiment qu'ils ont, ainsi que leur province, un rôle significatif à jouer dans l'avenir du Canada. Mais je crois que nous devons dépasser cet objectif restreint. Je suis convaincu que nous devons aussi appliquer les concepts de la redistribution et de l'égalisation des chances au revenu et aux services du gouvernement, si nous voulons assurer la survie du Canada comme nation.

En d'autres mots, la politique canadienne devrait avoir un double objectif: fournir un niveau minimal de services publics et privés dont tout Canadien pourrait bénéficier, et fournir des chances aussi égales que possible à tous les Canadiens, quel que soit l'endroit où ils vivent, de participer d'une manière rémunératrice et significative à l'économie nationale. Tous les Canadiens devraient avoir une chance appréciable de participer à la vie canadienne aussi bien comme consommateurs que comme producteurs. Permettez-moi d'en dire plus long sur cet objectif.

Le fait d'atteindre la première partie garantirait l'existence d'une distribution suffisamment adéquate de revenus aux individus et aux gouvernements provinciaux pour qu'un niveau minimum de revenus et de services gouvernementaux soit disponible à tous les Canadiens.

Les programmes de redistribution qu'il faudrait mettre sur pied pour atteindre cet objectif auraient inévitablement une tendance régionale. Certaines régions du pays compteraient un plus grand nombre de gens à amener au niveau minimum que d'autres, et certaines provinces auraient besoin d'un plus grand nombre de transferts intergouvernementaux que d'autres. Mais les motifs qui inspirent ces programmes n'ont rien à voir avec la géographie ou le régionalisme comme tel. Ils ne sont pas établis en fonction de la satisfaction d'aspirations régionales fédérales ou provinciales; ils sont établis en fonction d'une conception de la justice sociale pour les personnes partagée par tous les partis politiques.

En effet William A. Foster a bien exprimé l'importance primordiale de l'objectif d'établir un niveau minimal de revenus et de services du gouvernement, lorsqu'il a dit:

> Nous avons besoin d'un ciment plus liant que le seul contact géographique; d'un lien plus unificateur qu'un opportunisme inefficace; d'un principe directeur plus puissant qu'un simple intérêt commun pour le pays.*

Le ciment qui est sensé unifier le Canada risque de s'effriter si les habitants d'une partie du pays ont libre accès à la richesse et aux services qu'ils peuvent s'offrir — alors que leurs voisins situés à quelques centaines de milles se trouvent nettement désavantagés.

Je ne suis pas assez naïf pour croire que les écarts dans la capacité des gouvernements provinciaux à fournir le niveau minimum de services nécessaires peuvent être éliminés rapidement ou entièrement. Je n'ai, par exemple, aucune difficulté à accepter la thèse voulant que l'accomplissement d'un trop gros effort pour combler l'écart entre les provinces bien munies et celles qui le sont moins bien imposerait aux provinces riches une charge si lourde qu'elles pourraient bien la trouver inacceptable. En effet, il y a des limites tant fiscales que politiques à la portée qu'on peut donner aux transferts interrégionaux et au taux auquel on peut les soutenir. La bataille actuelle sur le montant de revenus du pétrole et du gaz qu'il faudrait inclure dans le calcul de l'égalisation des paiements en fait la preuve.

Mais s'il y a des dangers à faire trop, trop vite pour redistribuer les revenus et égaliser la qualité des services du gouvernement, il y a encore de plus grands dangers pour la Confédération de faire trop peu trop lentement. La cohésion nationale telle qu'elle est, volera en éclat si le rendement économique des différentes régions du pays varie à un point tel que les régions qui sont en arrière estiment, à tort ou à raison, que les autres régions les exploitent ou, alternativement, qu'elles sont en voie de devenir un intolérable fardeau financier pour elles. Voilà la raison pour laquelle l'égalisation des chances doit aussi faire partie de l'objectif de la politique économique canadienne.

Ce point de vue existe au Canada depuis un certain temps. Il se peut que vous ne soyez pas familier avec ce que le premier ministre Trudeau a dit en 1968. Il s'agit d'une observation plus souvent citée dans ma région que dans un endroit comme l'Ontario par exemple: "Si on ne corrige pas le sous-développement des provinces de l'est — non par charité ou par des subventions mais en les aidant à devenir des régions de croissance économique — on détruit alors aussi sûrement l'économie du pays qu'elle le serait par une confrontation entre francophones et anglophones".*

Vous remarquerez que le premier ministre ne parlait pas d'établir un minimum pour le niveau de revenus et de services gouvernementaux disponibles à tous les Canadiens: il se trouvait aussi à ajouter un critère géographique et économique à l'objectif de la redistribution. Il parlait de la croissance économique et de l'importance qu'il y avait à la distribuer adéquatement entre les diverses régions du Canada. Il s'agit là de l'autre volet de l'objectif que je veux établir pour une politique économique canadienne: l'égalisation des chances.

L'égalisation des chances se fonde sur la conception que chaque Canadien, quelle que soit la province dans laquelle il réside, devrait avoir approximativement les mêmes chances de gagner un revenu pour lequel il vaut la peine de travailler. (Remarquez que cela ne veut pas dire que l'objectif à atteindre devrait être l'égalisation des revenus d'un

bout à l'autre du pays.)

Cette notion d'égalisation des chances comporte deux éléments. Le premier est d'ordre individuel, à savoir le niveau social et éducationnel de l'individu doit être assez élevé pour lui permettre de reconnaître les occasions favorables et d'en tirer profit. Le second est d'ordre institutionnel, à savoir que la structure économique de la province dans laquelle vit l'individu doit être telle qu'elle puisse permettre l'obtention d'un emploi et l'enrichissement personnel.

Ainsi donc l'égalisation des chances va plus loin que la conception que l'on se fait ordinairement du développement régional. Elle ajoute une dimension humaine qui, à son tour, comporte des implications radicales pour la politique publique. Elle met de l'avant, par exemple, l'idée que nous devrions examiner la possibilité d'utiliser des fonds de l'assurance-chômage pour subventionner les salaires des travailleurs, rendant ainsi plus attrayant — pour au moins certains employeurs — la possibilité d'engager un plus grand nombre de personnes et procurant plus de satisfaction aux gens qui vivent de leur travail plutôt que d'attendre les prestations d'assurance-chômage. De plus, une politique de ce genre pourrait contribuer à contrebalancer partiellement l'effet d'un vaste ensemble de programmes gouvernementaux servant à subventionner les capitaux, en rendant plus attrayante pour les employeurs la possibilité d'engager des gens que d'acheter des machines.

Maintenant que nous avons établi ce que doit être l'objectif d'une politique économique canadienne nous devons en venir au point crucial — trouver la manière de la mettre en oeuvre. Cela nous amène face à face avec la question traditionnelle fondamentale de politique publique: quel niveau de gouvernement devrait fournir quels services à quels groupes de Canadiens et qui assurera le paiement de ces services?

Histoire des programmes de redistribution des revenus aux particuliers et aux gouvernements provinciaux

En examinant la manière d'atteindre la première partie de l'objectif que je me suis fixé au chapitre de la politique économique du Canada, nous devons garder présente à l'esprit la différence qui existe entre la redistribution du revenu aux individus plutôt qu'aux provinces. La première manière de redistribuer le revenu consiste à mettre l'argent directement dans le gousset des gens pour leur usage personnel. La seconde donne l'argent aux provinces pour leur permettre de payer ces services — comme ceux de l'enseignement supérieur et de la santé — qui devraient être approximativement égaux d'un bout à l'autre du Canada.

La question de la redistribution du revenu a dominé les relations

fédérales-provinciales pendant plusieurs décennies. A l'aurore de la Confédération, lorsque le pouvoir se trouvait partagé entre Ottawa et les provinces, il existait un partage correspondant des pouvoirs de taxation attribués à chaque niveau de gouvernement pour les aider à défrayer le coût de leurs activités. Mais le partage n'était pas égal. En 1867, les provinces ont abandonné environ 83% des revenus qu'elles tiraient des taxes (ainsi que leurs dettes) mais elles furent loin d'abandonner la proportion des fonctions qu'elles étaient censées accomplir. En conséquence, on leur accorda des transferts de paiements du gouvernement fédéral sous forme de subsides statutaires. Et bien que les arrangements fiscaux entre Ottawa et les provinces aient souvent changé au cours du siècle dernier, on peut y retracer une même inspiration dominante dans chaque changement — la redistribution. Une province en difficultés financières ferait pression auprès d'Ottawa et une certaine forme d'accommodement serait en route.

Un changement d'envergure se produisit dans les années 30 par suite de la crise. Le chômage, la sécheresse, la pauvreté et la crise furent causés par des forces échappant au contrôle des provinces et du gouvernement fédéral: et, tout comme le chemin de fer transcontinental devint la responsabilité du fédéral en 1867 parce qu'elle était trop lourde pour les provinces, ainsi les problèmes soulevés par la crise ressortirent de la compétence du gouvernement fédéral.

Il en résulta une augmentation sensible du rôle d'Ottawa; on accorda au gouvernement fédéral le pouvoir de mettre en oeuvre les politiques fiscales et monétaires anticycliques ainsi que le pouvoir de maintenir un certain niveau de services sociaux et d'appui financier pour tous les Canadiens.

Cette évolution politique ne fut pas forcée par Ottawa d'une manière autonome; l'opinion publique et un certain nombre au moins de politiciens fédéraux insistèrent pour ajouter ces pouvoirs au pouvoir déjà existant du gouvernement central. Il s'agit là d'un fait historique bien résumé dans la remarque: le fédéralisme retrouve ses attraits lorsque les dépenses des provinces excèdent leurs revenus!

Le gouvernement fédéral alla au-delà des simples demandes qui lui furent faites d'assumer de plus grandes responsabilités. Il institua la Commission Rowell-Sirois sur les relations entre le Dominion et les provinces. Ce qu'il y avait de neuf dans la Commission Rowell-Sirois, c'était qu'elle recommandait, d'une manière très précise, qu'Ottawa verse aux provinces des subventions basées sur la norme nationale pour leur permettre d'assurer des normes moyennes de service sans imposer des taux de taxation plus élevés que ceux de la moyenne. Voici en deux mots ce qu'est le principe de l'égalisation: c'est l'idée que l'accès d'un Canadien aux choses que seul le gouvernement assure ne devrait pas être dicté par la richesse totale de la province dans laquelle il vit. Des

éléments de ce principe se sont introduits dans les ententes fédérales-provinciales au cours des années 40 et au début des années 50. En 1957, l'égalisation devint un programme distinct.

Un simple exemple nous aidera à comprendre pourquoi l'égalisation est nécessaire. L'Ontario est riche. Terre-Neuve ne l'est pas. Un seul point d'impôt sur le revenu des particuliers augmentera d'environ $8 par personne le revenu versé au gouvernement de l'Ontario. Le même point d'impôt personnel sur le revenu à Terre-Neuve procurera environ $4 par personne de plus au gouvernement de Terre-Neuve.

Et cependant, l'impôt sur le revenu des particuliers est une des principales sources de financement pour les gouvernements provinciaux. Sans une certaine forme d'égalisation des revenus, Terre-Neuve aurait beaucoup moins d'argent à dépenser par habitant que l'Ontario (par exemple pour les écoles). Un impact défavorable en résulterait pour tous les enfants de Terre-Neuve. Un jeune Ontarien aurait comme droit de (lieu de) naissance l'accès à une instruction bien supérieure à celle de son congénère de Terre-Neuve ce qui perpétuerait les désavantages qu'il peut y avoir à être Terre-neuvien. En fait, le seul moyen pour Terre-Neuve d'offrir à ses résidents des services à peu près équivalents à ceux des provinces riches serait de les taxer à des niveaux exorbitants, ce qui pousserait les gens à quitter l'île le plus rapidement possible (et cela, en fait, est déjà arrivé).

Il est facile d'imaginer la bousculade qui s'ensuivrait pour quitter les provinces pauvres ou d'envisager les grands efforts qu'une telle migration imposerait aux provinces riches aux prises avec les problèmes créés par l'arrivée d'un très grand nombre de nouveaux résidents. L'égalisation résoud évidemment des problèmes (d'une façon plus subtile) et pour les provinces nanties et pour les provinces moins bien nanties.

Dans une grande mesure les provinces bien nanties doivent faire un choix — appuyer les programmes d'égalisation et de développement régional maintenant ou accepter ce qui pourrait être des coûts plus élevés plus tard. Elles doivent, autrement dit, payer pour la prévention maintenant ou pour une guérison plus tard.

En même temps que la Commission Rowell-Sirois sur les relations entre le Dominion et les provinces formulait sa conception de l'égalisation des revenus publics, le Canada mettait au point des instruments permettant de redistribuer le revenu sur le plan personnel. On met souvent en question les formes que ces instruments prennent, mais leur existence semble ordinairement acquise afin d'assurer un revenu minimum pour les Canadiens. Les deux plus grands programmes de ce genre sont l'assurance-chômage et la pension de sécurité de la vieillesse. Ni l'un ni l'autre de ces programmes n'ont posé de sérieux problèmes constitutionnels depuis l'adoption en 1941 et en 1951 des

amendements à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

L'égalisation des paiements et la redistribution du revenu personnel sont deux éléments clefs qui ont contribué à éviter les pires conséquences économiques de l'extrême centralisation économique du Canada. Ils ne constituaient cependant pas la dernière des tentatives de la fédération canadienne à cet égard car ils ne s'attaquaient pas au problème de l'égalisation des chances. C'est ainsi qu'un autre fil allait être ajouté à notre histoire économique nationale, à savoir: la définition de l'égalisation des chances, particulièrement au niveau de l'emploi, comme but national.

Histoire des programmes de développement économique régional

Durant la période couvrant les débuts de la Confédération jusqu'au commencement des années 60, on ne suivit aucune politique fédérale explicite de développement régional bien qu'on ait eu des programmes et des versements — telle que la loi de 1927 sur les taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes et la loi de 1935 sur le rétablissement agricole des Prairies — qui s'efforçaient de répondre aux problèmes particuliers à certaines régions. La politique économique en 1959 était dominée par l'hypothèse que la meilleure manière d'assurer le développement économique dans toutes les parties du Canada consistait à maximiser le produit national brut du Canada; ce qui était bon pour le triangle d'or était bon pour tout le Canada; une économie croissante assurait la croissance des taxes qui pouvaient être affectées à la satisfaction des besoins les plus urgents.

Mais cette approche comportait des difficultés politiques. Parce que la force manufacturière au pays était déjà située dans le Canada central (étant moi-même des Maritimes je ne peux pas référer à l'Ontario comme étant "l'Est"), près des grands marchés américains, l'objectif de maximiser le P.N.B. (produit national brut) donna inévitablement lieu à des politiques économiques fédérales ayant un parti pris en faveur du Canada central. Ce qui signifie que les régions qui étaient déjà fortes sur le plan économique voyaient leur prééminence renforcée, et, réciproquement, on écarta les problèmes économiques des régions éloignées comme étant le produit de petits esprits et de politiciens provinciaux.

Tom Kent, qui fut plus tard sous-ministre du ministère de l'Expansion économique régionale brossa un jour un tableau saisissant de ce style de sagesse conventionnelle des années 1959:

> Les gérants eurent à plier un peu ici et là intelligemment. Des quais et des bureaux de poste pourraient être construits là où la

rentabilité électorale en termes de sièges au parlement serait maximisée. On avait besoin d'un peu d'huile pour garder tranquille les indigènes les plus grincheux situés dans les régions périphériques. Après tout la famille victorienne n'aurait pu fleurir sans un peu de prostitution discrète.*

Les fissures du changement commencèrent à faire leur apparition au cours des années 60. C. D. Howe et ses gérants libéraux étaient partis et Ottawa commençait à formuler franchement ses programmes de développement régional. Nous nagions bientôt dans l'ARDA[1], le LSDR[2], l'OEERA[3] et le FODER[4], sigles d'un pot-pourri invraisemblable de politiques de développement régional. On constitua en 1968 le ministère de l'Expansion économique régionale. Mais même cela ne rendit pas les politiques régionales vraiment respectables auprès des bureaucrates et des technocrates de la haute direction qui avaient été formés dans la sagesse conventionnelle des années précédentes.

Pour citer Tom Kent encore: "Pour eux le développement régional n'était qu'un enfant inconvenant qu'un groupe de politiciens qui étaient autrement de bons politiciens avaient improprement fait entrer par la porte des élections."*

Il en résulta qu'on n'accorda pas au MEER (ministère de l'Expansion économique régionale) de pouvoir réel auquel il aurait pu recourir dans ses rapports avec d'autres ministères du gouvernement fédéral; on ne lui accorda pas non plus beaucoup d'appui politique, ce qui aurait été la seule manière de lui donner du poids dans ses rapports avec des sources de pouvoir aussi retranchées que les ministères de l'Industrie et du Commerce, des Finances et le Conseil du Trésor. Ce manque d'importance et de poids ne permit pas au MEER de suivre une stratégie constante. Lorsqu'il était attaqué, il s'esquivait en courbant la tête, changeait de tactique et surgissait de nouveau en suivant une politique différente.

Le MEER commença par adopter l'approche du "centre de croissance" axée sur l'infrastructure et les installations de soutien tels que les quais, les égoûts et les chemins, dans l'espoir de favoriser le développement et d'attirer l'industrie. Cette approche s'avéra mauvaise du point de vue politique — sinon économique — parce qu'elle excluait trop de personnes — en l'occurrence des électeurs — de la loterie de l'infrastructure. Une collectivité était jugée apte à recevoir de l'aide alors qu'une autre, toute proche, ne l'était pas sans que les politiciens

[1](Loi sur) l'aménagement rural et le développement agricole
[2](Loi sur) la subvention au développement régional
[3]Office d'expansion économique régionale de l'Atlantique
[4](Loi sur) le fonds de développement économique rural

ou les fonctionnaires puissent en donner la raison, particulièrement à ceux qui avaient été exclus.

C'est ainsi que la stratégie du "centre de croissance" fut remplacée par l'approche des "chances de développement". Cette stratégie était manifestement déterminée — c'était celle de l'entrepreneur. Cependant son mode d'exécution incitait toutes les collectivités au Canada à tirer profit des largesses fédérales si bien que cette méthode était aussi vouée à l'échec.

De nos jours le MEER adopte une approche très flexible — si flexible qu'on peut l'interpréter de façon à soutenir n'importe quoi, n'importe où, où le MEER juge qu'elle pourrait réussir. Cette stratégie contient quelque chose pour tout le monde, mais en même temps elle reconnaît que plusieurs industries peuvent être concurentielles seulement si elles s'établissent dans certaines régions du Canada. Ainsi le véritable changement de politique a été la prise de conscience de l'importance du facteur géographique et des disparités non seulement **entre** les régions mais aussi **au sein** des régions. Il est trop tôt pour juger quel sera l'impact de cette stratégie courante du développement régional.

Malheureusement, cependant, une aura d'échec entoure les politiques de développement régional parce que les disparités régionales semblent s'accroître plutôt que diminuer et parce qu'il n'y a pas de preuve réelle que les politiques et les programmes traitant de problèmes économiques régionaux occupent "la place centrale . . . dans l'ensemble de nos réflexions sur l'avenir du Canada . . . "* selon les prévisions du premier ministre Trudeau en 1968.

Lorsqu'on le regarde à la lumière de la rhétorique du premier ministre, l'impact des politiques de développement régional du gouvernement fédéral est bien décevant; au lieu de remplacer l'objectif de 1950 qui était de maximiser le P.N.B., nous l'avons simplement décoré de politiques de développement régional sous la forme de programmes correctifs sans réellement changer notre approche de base ou nos croyances.

On n'a pas incorporé de préoccupations régionales ou sociales dans les décisions politiques d'envergure: on les a seulement reconnues au moyen d'un financement supplémentaire. On n'a jamais considéré MEER à Ottawa comme étant autre chose que du cataplasme sur une jambe de bois. Ce fut le cas, au moins, des bureaucrates qui prennent les décisions. Les changements périodiques de stratégie ont été moins une tentative d'obtenir de meilleurs rendements — en termes politiques — du 1 pour cent des dépenses fédérales que le budget du MEER commande. Ceci n'est vraiment pas lourd surtout compte tenu du fait qu'en termes de dollars de 1971, le niveau du budget MEER actuel est maintenant à peine plus élevé qu'il y a dix ans et qu'il est de $100

millions inférieur à ce qu'il était il y a cinq ans.

Les problèmes auxquels MEER a dû faire face à Ottawa ont été aggravés par l'attitude prise par plusieurs gouvernements provinciaux dans leurs efforts pour obtenir des fonds pour différents projets de développement industriel. A cause de l'imprécision des politiques fédérales, les provinces ont trop souvent présumé qu'il n'y avait pas de raisons économiques solides de mettre au point un nouveau projet pour lequel elles voudraient obtenir l'aide du MEER. Par conséquent leurs demandes de fonds MEER ont souvent été fondées sur des considérations purement politiques. Cet état de fait, lorsqu'il est combiné à l'engouement de certains politiciens à l'égard de gros projets de développement, a donné lieu à des échecs de développement industriel vraiment spectaculaires qui ont accentué le scepticisme qu'entretiennent certains décisionnaires de politiques fédérales à l'égard de la possibilité de réussite d'un programme de développement régional.

Ces observations à l'égard de l'histoire des tentatives effectuées en vue du développement régional soulèvent toute une série de questions épineuses en matière de politique portant sur le développement régional et sur la manière de l'approcher et de l'appuyer. Mais peu importe la manière de résoudre ces questions, il y a un facteur qui doit demeurer un élément central de toute solution: un gouvernement central fort, doté de ressources significatives et de divers instruments de politiques économiques, aura à jouer un rôle essentiel; les provinces pauvres ne seront pas en mesure de faire le travail seules.

Franchement, je ne suis pas du tout certain qu'Ottawa aura le pouvoir et la capacité d'opérer l'égalisation des chances dans le domaine économique qui devrait être l'étape suivante du développement du Canada comme nation. Au rythme où le pouvoir du fédéral est actuellement mis à l'encan, j'ai droit de garder ces doutes. Laissez-moi vous expliquer pourquoi.

La tendance à un pouvoir provincial accru

Je ne pense pas que quiconque de nos jours s'oppose sérieusement au principe de l'égalisation et du transfert des paiements aux individus bien qu'il y ait eu souvent des divergences d'opinion à l'égard du niveau de ces paiements et des moyens utilisés pour les effectuer.

Les frictions qui existent au niveau des relations fédérales-provinciales et la plupart des arguments avancés à l'égard de la centralisation excessive, proviennent de la série de subventions **conditionnelles** versées aux provinces par Ottawa. Les programmes tels que l'égalisation sont **inconditionnels** dans le sens que les provinces qui reçoivent l'argent peuvent le dépenser à leur guise. Les subventions condition-

nelles, d'autre part, comportent des restrictions et les provinces ne les obtiennent que pour des programmes bien définis, ordinairement en partageant les coûts moitié-moitié avec le gouvernement fédéral. Les plus importants de ces programmes conditionnels furent l'assurance-hospitalisation, l'aide financière aux études post-secondaires, le régime canadien d'assistance et le régime d'assurance-maladie.

En 1946, les subventions conditionnelles fédérales constituèrent environ 9 pour cent de la totalité des revenus des provinces; en 1975, ce montant s'élevait à 16 pour cent. La totalité des transferts aux provinces, y compris les subventions inconditionnelles, s'élevait au cours de la même période de 14 pour cent de la totalité des revenus provinciaux, pour passer à 24 pour cent.

Cette dépendance croissante sur les subsides du gouvernement fédéral laissa une rancoeur à plusieurs des provinces et ce sont les subventions conditionnelles qui les agaçaient le plus. Les provinces soutenaient que, puisque les coûts devaient être partagés, elles se trouvaient obligées d'accepter les priorités fixées par Ottawa à l'égard de la qualité des services, même si elles n'avaient pas les moyens de réaliser ces priorités ou d'offrir le niveau de services prescrit.

Dans les cas où Ottawa payait la moitié des coûts, les provinces parlaient de dépenser "des dollars de cinquante sous", mais même les dollars de 50 sous sont plus difficiles à obtenir au Manitoba que, disons, en Alberta, en dépit de l'égalisation des paiements.

Les provinces exigèrent plus de flexibilité pour établir leurs propres priorités; Ottawa se préoccupait davantage de l'augmentation des coûts que les programmes partagés avec les provinces faisaient subir au trésor fédéral. C'est ainsi que d'une manière typiquement canadienne on trouva une solution de compromis — nommée financement global — qui en réalité n'a satisfait personne si ce n'est une couple de provinces riches.

C'est ainsi qu'on rejeta pratiquement tous les programmes où les fonds étaient partagés moitié-moitié — sauf le Régime canadien d'assistance qui avait été sur le point d'être aboli pendant un certain temps en 1977 mais auquel il semble qu'on a accordé un sursis — pour faire place à des subventions élargies ne comportant aucune restriction et plus de manoeuvre fiscale pour les provinces.

Ces nouveaux arrangements comportent des avantages évidents — cela est certain. Les provinces jouissent maintenant de la flexibilité nécessaire pour établir leurs propres priorités pour dépenser l'argent d'Ottawa dans les programmes qu'elles jugent les plus importants.

Mais — et je parlerai de ceci plus en détail plus tard — la flexibilité, comme dirait Gordon Lightfoot, est un mot vide de sens lorsqu'elle ne s'exerce sur rien. Tout à fait indépendamment de cela, la nature des changements et la philosophie sousjacente comportent des caractéris-

tiques alarmantes.

L'aspect le plus inquiétant de cet accord de 1977 réside dans le transfert des points fiscaux du gouvernement fédéral aux provinces. Avant 1977 le gouvernement fédéral avait l'habitude de prélever des fonds pour défrayer les frais des programmes à frais partagés puis transférait cet argent aux provinces, soit conditionnellement soit inconditionnellement. Maintenant les provinces prélèvent une grande partie de cet argent elles-mêmes. En Nouvelle-Ecosse, par exemple, cela a signifié que l'impôt provincial des particuliers a sauté de 38,5% de l'impôt fédéral de base en 1976 à 52,5% en 1977 avec une réduction correspondante de l'impôt fédéral sur le revenu.

Deux raisons principales expliquent ce changement: la première est évidemment politique — aucun politicien n'apprécie la tâche désagréable de percevoir des taxes quand il n'a pas l'agréable pouvoir de décider de la manière selon laquelle cet argent sera dépensé. Il s'ensuit que le gouvernement fédéral aimait l'idée de réduire son propre taux d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et de voir à ce que les provinces perçoivent le même montant d'argent. La deuxième raison de ce changement constitue la partie inquiétante. Les provinces riches qui désiraient une plus grande mesure d'autonomie fiscale pour elles-mêmes et désiraient que le gouvernement fédéral ait moins de contrôle sur certains de leurs programmes, ont exercé de fortes pressions sur le gouvernement provincial.

Ces provinces savaient très bien que tout transfert de points fiscaux du gouvernement fédéral aux provinces serait à leur avantage à long terme parce qu'un point d'impôt en Ontario, par exemple, vaut beaucoup plus qu'un point d'impôt à Terre-Neuve. Bien que la nouvelle Loi sur les arrangements fiscaux assure l'égalisation des revenus provinciaux par suite du transfert du point fiscal, elle ne l'assure qu'au niveau de la moyenne nationale. Ce qui signifie que les provinces plus riches dont les points fiscaux valent plus que la moyenne nationale, trouveront éventuellement qu'il est plus facile d'assurer un service de base à leurs citoyens, tandis que les provinces dont les points fiscaux se situent au-dessous de la valeur moyenne nationale devront augmenter leurs taxes pour financer le même niveau de programmes.

Bref, les riches s'enrichissent et les pauvres s'appauvrissent.

Mais malgré ce déplacement des pouvoirs de dépenser vers les provinces, il n'y a pas eu de fléchissement dans la demande pour une décentralisation plus poussée, même de la part des provinces qui ont la possibilité de gagner le moins. Comme je l'ai dit au début de mes remarques, l'augmentation du pouvoir c'est l'essentiel de la question, même s'il n'est pas tout à fait dans l'intérêt des provinces.

Les provinces qui sont bien nanties continuent d'exercer de fortes pressions en vue d'obtenir une plus grande décentralisation du pouvoir

au Canada. Les politiciens de ces provinces ainsi qu'un grand nombre de leurs électeurs soutiennent qu'Ottawa se montre insensible à leurs besoins, que l'application uniforme des politiques d'un océan à l'autre ne réussit pas à refléter adéquatement la diversité des goûts, des préférences, des économies et de la géographie régionale et que les gouvernements provinciaux ne peuvent servir adéquatement les intérêts de leurs résidents sans pouvoir exercer un contrôle plus étendu sur leurs propres affaires.

Ils soutiennent également que les plus petites unités de gouvernement sont plus sensibles aux exigences des citoyens; qu'elles savent mieux harmoniser les préférences des minorités que de plus grandes unités de gouvernement. Elles sont d'après la sagesse conventionnelle "plus près du peuple".

Ils prétendent également qu'une variété de petites unités de gouvernement peut mieux répondre à la variété des exigences des citoyens — ce qui constitue un point important dans un pays où la diversité culturelle et régionale est aussi importante qu'au Canada. On peut bien entendu retrouver le même raisonnement à l'intérieur de chaque province; certaines collectivités, par exemple, préfèrent établir leurs propres programmes d'étude que de les voir dicter par la capitale provinciale. Nous connaissons nos besoins, dit le gouvernement fédéral; vous, le gouvernement provincial, vous n'avez qu'à payer la facture et nous laisser la paix.

C'est de ce côté que penche le pendule politique au Canada de nos jours. Le déplacement qui s'est effectué en 1977 vers des programmes de subventions inconditionnelles n'était qu'un des jalons le long d'une pente beaucoup plus longue et plus glissante.

Les dépenses du gouvernement constituent un assez bon indicateur de la liste des personnes importantes de la hiérarchie politique au Canada; jetons donc un coup d'oeil sur certains de ses membres.

Entre 1960 et 1976, les dépenses effectuées par tous les niveaux de gouvernement sont passées de 27% de P.N.B. à 39%, ce qui représente un gain de douze pour cent; plus de neuf de ces points de pourcentage provinrent de l'augmentation de dépenses provinciales et moins de deux d'Ottawa.

Les statistiques nous offrent une autre perspective de ce que les gouvernements ont dépensé pour procurer des biens et assurer des services. En 1960, pour chaque dollar qu'Ottawa a dépensé pour assurer des biens et des services, les municipalités et les provinces ont dépensé $1.50. En 1975, pour chaque dollar qu'Ottawa a dépensé, les deux autres niveaux de gouvernement ont dépensé $3.00.

La même tendance se manifeste dans la totalité des dépenses du gouvernement. En 1960, les dépenses d'Ottawa équivalaient à peu près aux dépenses combinées des provinces et des municipalités; en 1976, la

proportion était d'environ 40:60, soit une baisse pour Ottawa et une hausse pour les deux autres niveaux de gouvernement. Et cela se produisait avant que les transferts des points fiscaux en 1977 du gouvernement fédéral aux provinces aient donné encore plus de pouvoirs de dépenser aux provinces.

Jusqu'où encore peut aller la décentralisation du pouvoir économique fédéral sans l'affaiblir au point de lui enlever le pouvoir de bien gérer l'économie? (Cela naturellement incite à se demander jusqu'à quel point il fait bon usage du pouvoir qu'il possède maintenant.)

Une certaine mesure de centralisation est avantageuse pour toutes les provinces

Nous convenons qu'une certaine mesure de décentralisation est souhaitable; le pendule oscille trop loin en faveur d'Ottawa et un réajustement s'avère nécessaire. Mais sommes-nous une fois de plus, selon la mode traditionnelle canadienne, allés trop loin dans la direction opposée?

Même les plus hardis défenseurs d'une plus grande décentralisation conviendraient qu'une certaine mesure de centralisation est dans le meilleur intérêt de chacun de nous. Les Pères de la Confédération en sont certainement venus à cette conclusion sinon nous serions devenus depuis longtemps une série d'entités politiques dispersées d'un bout à l'autre de la moitié supérieure du continent sur lequel nous vivons ou, plus vraisemblablement, au moins, le sol sur lequel vivent certains d'entre nous, ferait partie des Etats-Unis.

Mais comment sommes-nous devenus un état fédéral? Pourquoi les fondateurs de ce que nous nommons le Canada se préoccupèrent-ils de créer un état fédéral plutôt que de choisir, disons, une zone de libre-échange ou un état unitaire ou un marché commun pour relier les colonies de l'Amérique du Nord britannique? Il y a plusieurs bonnes raisons. Certaines s'appliquent encore tandis que d'autres, auxquelles on n'avait pas pensé en 1867, sont apparues depuis.

Les Pères de la Confédération sont tellement enveloppés dans la mythologie de nos jours que nous avons de la difficulté à comprendre pourquoi ils ont fait ce qu'ils ont fait et à bien apprécier les aspects politiques pratiques de leurs actions. Les problèmes auxquels faisaient face les colonies d'avant la Confédération étaient pour le moins épineux:

- leurs économies étaient frêles et vulnérables;
- ils avaient épuisé les terres cultivables qui se prêtaient facilement à l'exploitation;
- un grand nombre de ressortissants provenant de leurs peuples

fondateurs allaient s'installer aux Etats-Unis;
— les gouvernements coloniaux étaient profondément endettés;
— il existait un sentiment annexionniste aux Etats-Unis;
— le gouvernement de la province du Canada était paralysé.

On pensait à l'époque que la colonisation des plaines de l'Ouest constituerait une solution commune à cette gamme de problèmes. Avant de pouvoir réaliser cela, cependant, il fallait construire un chemin de fer transcontinental. Et cette tâche, les colonies du milieu des années 60, agissant seules, n'avaient ni le pouvoir ni les ressources pour la mener à bien. C'est alors qu'on proposa une fédération des colonies. Ce n'était pas une solution parfaite, mais ceux qui l'ont conçue — politiciens sans exception — se sont inspirés de Bismarck qui a défini la politique comme "l'art du pis-aller".

Les responsables de la création de la Confédération entretenaient beaucoup d'espoirs pour leur création mais ils croyaient surtout que le tout serait beaucoup plus fort que la somme de ses parties.

Indiscutablement cette hypothèse fut confirmée par les presque 112 ans de notre existence. Malgré nos problèmes actuels, les Canadiens jouissent encore d'un meilleur niveau de vie que la plupart des gens du monde. Si on exclut les producteurs de pétrole du Moyen-Orient, la plus pauvre de nos provinces se classe encore parmi les 20 meilleurs pays du monde du point de vue du revenu par habitant (bien que cette condition constitue, d'une façon évidente, une manière très artificielle de percevoir la question). Notre force économique a réussi à nous faire traverser des temps difficiles.

En effet, les raisons alléguées en faveur de la centralisation sont ordinairement fondées sur des considérations économiques tandis que, comme je l'ai déjà expliqué, les raisons alléguées en faveur d'une plus grande décentralisation sont ordinairement formulées en termes politiques.

Si les petites unités gouvernementales peuvent mieux répondre aux préoccupations locales, elles ne peuvent le faire seulement qu'à des coûts très élevés. A cause des économies d'échelle, il y a des milliers de fonctions gouvernementales qui peuvent facilement être élargies de manière que les avantages découlant de leur exercice puissent atteindre beaucoup plus de personnes sans augmentation correspondante des taxes nécessaires pour les payer. La centralisation devient pour les fonctions de ce genre ce que Tony Scott nomme "la route d'évasion des taxes élevées et des services de second ordre".*

La deuxième question économique qui favorise la centralisation est le problème du "débordement"des petits gouvernements; une partie des bénéfices qu'ils offrent débordent à l'extérieur, dans les régions avoisinantes, tandis qu'une partie des taxes qu'ils perçoivent débordent à l'intérieur parce qu'elles tombent sur les personnes qui vivent tout

près. Je suis, par exemple, parfaitement libre de jouir des avantages d'Hamilton Place bien que je n'y vive pas. En même temps, une partie de l'argent que je dépense pendant que je suis ici deviendra finalement un revenu pour la ville d'Hamilton sous la forme de taxes d'affaires. On peut dire également la même chose des provinces et du pays que des villes.

Ainsi un gouvernement "trop petit" crée deux problèmes: premièrement, il ne réussit pas à tirer profit des économies que lui assure la fourniture des services sur une grande échelle — en effet, il sous-utilise son potentiel comme gouvernement. Deuxièmement, parce qu'il assure des services libres aux personnes situées dans les collectivités avoisinantes qui ne paient pas de taxe et ne votent pas, il a tendance soit à assurer trop peu de ces services soit à taxer ses résidents à un niveau trop élevé pour eux.

Il est facile de comprendre ce raisonnement d'ordre économique en faveur de la centralisation. Il est tout aussi facile d'être d'accord avec le raisonnement d'ordre politique en faveur d'une plus grande décentralisation. Mais ni l'un ni l'autre ne nous précise d'une manière concrète comment décider du dosage de décentralisation qui est réellement souhaitable.

Ce dosage entre la centralisation et la décentralisation, entre les avantages et les désavantages d'un bien public assuré par une petite ou une grande unité de gouvernement devrait être réglé de différentes manières pour différentes questions. On peut, par exemple, souligner le rendement économique au coût de la participation locale dans un domaine de la politique publique, tout en faisant l'opposé dans un autre domaine. Il n'est pas nécessaire de fixer d'une manière rigide, les directives particulières.

Mais si nous voulons appliquer le genre de stratégie économique que j'ai proposé, dont l'objectif est de maintenir un standard de vie minimum et un minimum de services gouvernementaux ainsi que l'égalité des chances pour tous les Canadiens, nous devons avoir un gouvernement fédéral qui a la volonté et les outils nécessaires pour redistribuer le revenu des provinces riches aux provinces pauvres — et cela nécessite obligatoirement une certaine mesure de centralisation.

Pour pouvoir redistribuer le revenu, il nous faut d'abord créer ce revenu; pour le faire, ainsi que les Pères de la Confédération l'ont bien compris, il a fallu créer un marché domestique appréciable par le moyen d'une union économique des colonies. Mais si nous voulons continuer à récolter les avantages d'un grand marché ainsi que la spécialisation qu'il permet, nous avons besoin d'un gouvernement fédéral assez fort pour pouvoir préserver ce marché et empêcher les provinces de lever des obstacles égoïstes au commerce entre elles (comme elles semblent de plus en plus disposées à le faire de nos jours).

Les Pères de la Confédération ont compris cela. Ils se sont rendus compte que l'union politique qu'ils échaffaudaient devrait être appuyée par une économie nationale et que cela, à son tour, ne pouvait être réalisé que par une union économique complète des colonies. C'est pourquoi l'Acte de l'Amérique du Nord britannique donne à Ottawa le pouvoir exclusif sur le commerce, la monnaie et le système bancaire, les poids et mesures, le transport et les chemins de fer interprovinciaux, et la télégraphie. Et c'est la raison pour laquelle aussi il spécifie que "tous les articles de croissance, les produits ou les biens manufacturés de n'importe quelle des provinces doivent . . . être admis franc de droit dans chacune des autres provinces"*, et que le gouvernement fédéral aura le pouvoir exclusif de fixer les tarifs douaniers.

Bien que l'intégration économique seule n'ait pas apporté de solution à tous nos problèmes, elle a créé de la richesse et des revenus même s'ils peuvent être distribués inégalement d'un bout à l'autre du pays. Bien plus, l'intégration a apporté la solution à plusieurs problèmes qui exigeaient un gouvernement central capable de capter les énergies nationales pour leur solution.

Autrefois le chemin de fer était le symbole de ce processus. De nos jours l'industrie aérospatiale, le développement de la technologie nucléaire, l'exploitation du pétrole et du gaz dans l'Arctique, le projet Syncrude et le projet de mise en valeur de l'énergie marée-motrice de la Baie de Fundy sont des exemples significatifs des initiatives du gouvernement fédéral qui dépasseraient ce qu'une province en particulier pourrait entreprendre.

Pour la défense d'une grande centralisation

Il est évident que le Canada et les Canadiens ont tiré beaucoup d'avantages de la centralisation de certains pouvoirs à Ottawa. Le tout a été beaucoup plus grand que la somme de ses parties. Il a été assez fort pour nous donner une économie qui, à long terme, nous a bien servi — non pas d'une manière spectaculaire mais certainement mieux que cela aurait été le cas si nous avions parcouru chacun notre chemin.

Ce qui me préoccupe c'est que les politiciens qui se lamentent sur les coûts de la centralisation, sont en train de perdre de vue ces avantages d'ordre économique, mais oublient aussi qu'une trop grande décentralisation de pouvoir peut coûter très cher, sinon en termes politiques, certainement en termes sociaux et économiques.

Nous en voyons déjà des signes. J'ai parlé plus tôt de la Loi sur les arrangements fiscaux qui a transformé plusieurs des subventions conditionnelles aux provinces en subventions inconditionnelles et en points fiscaux provinciaux additionnels. Mais vous vous rappellerez de ce que

le mot conditionnel implique. Il signifie que les provinces, pour obtenir l'argent fédéral, doivent s'entendre pour établir des normes minimales de programmes. C'est ainsi qu'on assure à tous les Canadiens que les normes de santé et de services sociaux, par exemple, seront au moins égales au niveau minimum établi par le gouvernement fédéral. A l'heure actuelle cela est compromis par suite de la nouvelle Loi sur les arrangements fiscaux qui laisse aux provinces la liberté d'établir les normes.

On a donné aussi aux provinces (en théorie du moins) le pouvoir financier de livrer des services d'une qualité approchant d'une moyenne nationale vaguement définie. Mais leur seule motivation dans ce sens vient de la pression politique que les citoyens d'une province donnée réussissent à exercer.

Est-ce que cette pression politique sera assez forte pour garantir un niveau adéquat de services gouvernementaux à tous les Canadiens? Ou est-ce que nous pouvons atteindre assez rapidement le point où les provinces moins bien nanties auront à souffrir non seulement de taux plus élevés mais aussi d'une qualité moindre de services? Est-ce que ces tentatives mesquines pour déplacer le pouvoir politique du gouvernement fédéral vers les provinces ne finiront pas à la fin par dérober à Ottawa le pouvoir d'agir dans l'intérêt de tous?

Evidemment je ne l'espère pas. Mais nous devons admettre qu'il existe un important facteur qui continuera sans doute à pousser le pendule vers une plus grande décentralisation. Ce facteur est le problème que pose le gouvernement du P.Q. au Québec.

Au cours des prochains mois le gouvernement fédéral s'efforcera inévitablement de faire disparaître le plus grand nombre de ces politiques et de ces pratiques qui ont été source de malaise pour les provinces ou ont fait l'objet de leurs critiques particulièrement au Québec. En démontant les programmes à frais partagés et les subventions conditionnelles, Ottawa éliminera les principales cibles des séparatistes québécois.

Le danger réside dans le fait que les efforts faits pour diminuer les occasions de confrontations avec les séparatistes québécois, si bien motivés puissent-ils être, auront comme conséquence de dérober les petites provinces pauvres d'un mécanisme soigneusement construit qui, quoique souvent irritant, a au moins assuré à tous les Canadiens quelque chose qui s'approche de l'égalité d'accès aux services de base éducationnels, sociaux et sanitaires.

Toute érosion additionnelle du partage des coûts en faveur du financement global et des points fiscaux s'avérera, à mon sens, une étape rétrograde et ne fera qu'user un peu plus la structure de la fédération canadienne. Nous n'avons qu'à écouter les paroles du ministre fédéral des Finances pour percevoir la signification de ce qui

se produit. Monsieur Chrétien et les autres ont prétendu que le changement du partage des coûts épargnera au trésor fédéral un milliard et demi de dollars cette année sur ce qu'il aurait dépensé si les arrangements d'avant 1977 étaient restés en vigueur.

Et si Ottawa épargne un milliard et demi, il est évident que quelqu'un va y perdre, en l'occurrence les provinces.

Quelles provinces? Non pas l'Ontario, ni l'Alberta, ni la Colombie-Britannique. Mais les provinces telles que la Nouvelle-Ecosse, Terre-Neuve et le Manitoba: les provinces qui peuvent le moins se le permettre. Nous n'avons qu'à jeter un coup d'oeil sur deux provinces pour savoir ce qui se passe.

Commençons par la Nouvelle-Ecosse. Un des programmes auquel on a appliqué la formule du financement global de 1977 — plus précisément appelée la Loi sur les programmes établis — est la subvention publique destinée aux personnes placées dans des maisons pour des soins spéciaux (établissements de santé, centres de réhabilitation, maisons pour les handicapés et d'autres de ce genre).

Jusqu'en 1977 ces coûts ont été partagés moitié-moitié par les provinces et le gouvernement fédéral. Ottawa a remboursé la Nouvelle-Ecosse 50 sous pour chaque dollar dépensé pour garder les Nouveaux-écossais dans des maisons pour des soins spéciaux; c'était un système sûr et stable et la province savait qu'elle pouvait compter sur Ottawa pour la moitié de ce que coûtait le programme.

Mais le hic c'est qu'en 1977 il n'existait, en Nouvelle-Ecosse, aucun programme reconnu pour les soins spéciaux — le programme était en voie d'établissement, par suite d'un programme de construction entrepris au milieu des années 70.

Mais un important pourcentage des lits furent disponibles dans la province en 77 et 78, trop tard pour pouvoir les inclure dans l'année de base qu'Ottawa avait choisi d'utiliser dans le calcul de la formule de financement global. Le problème est aggravé par le fait que toute augmentation de financement global au cours des années subséquentes dépendra largement des augmentations du P.N.B., et non du coût réel des maisons de soins de la Nouvelle-Ecosse.

La Nouvelle-Ecosse, comme un bon nombre d'autres provinces, adhéra tardivement au programme d'établissement de soins spéciaux, faute de fonds. Le peu d'argent dont elle disposait servait à porter les services de santé de base à des normes minimales acceptables; c'est au moment où on commença à mettre sur pied le programme qu'Ottawa changea les règles du jeu en 1977.

Les conséquences sont déjà apparentes. En 1977 la Nouvelle-Ecosse a recouvert d'Ottawa environ 50% du coût du financement de ses établissements pour soins spéciaux; bien que la comptabilité finale ne soit pas établie encore, le pourcentage en 1978 sera vraisemblablement

au-dessous de 48%. Cette année la projection s'établit à 45% et il est très vraisemblable que, dans un avenir assez proche, il pourra être aux environs de 30%.

La province devra combler l'écart et choisir de deux choses l'une — coupures de services ou augmentation de taxes. Malheureusement on envisage de faire les deux, ce qui sera une double malédiction.

En Ontario, la situation est tout à l'opposé. La province disposait des ressources nécessaires pour se doter d'un réseau global d'établissements de santé en 1977; elle avait même pu y incorporer des raffinements et des améliorations financés à 100% à même les revenus provinciaux.

Le financement global était en fait le pactole pour l'Ontario, tant parce que la formule d'indexation fonctionne en sa faveur qu'à cause du fait que la province reçoit actuellement une compensation du gouvernement fédéral pour les coûts qu'elle défrayait antérieurement à 100%. Ceci, en plus des points fiscaux additionnels qui valent plus par habitant en Ontario qu'en Nouvelle-Ecosse, rend cette nouvelle approche plus avantageuse pour les provinces économiquement fortes.

Un fois de plus les riches s'enrichissent et les pauvres s'appauvrissent!

Certains d'entre vous peuvent penser que j'exagère l'oscillation du pendule du pouvoir politique du gouvernement fédéral vers les provinces et que je déforme l'impact que cela peut avoir sur les régions pauvres du Canada. Mais laissez-moi vous rappeler que, lors des deux conférences des premiers ministres sur l'économie tenues en 1978, il existait une divergence d'opinion bien accentuée entre les premiers ministres des provinces nanties et ceux des provinces moins bien nanties. Les premiers ministres des provinces nanties rappelaient incessamment le besoin qu'avait le gouvernement de faire preuve d'une grande austérité et lançaient un appel en faveur d'un plus grand appui à l'égard de l'activité du secteur privé.

Les autres premiers ministres, en particulier les premiers ministres des provinces de l'Atlantique, se rendant compte qu'ils avaient peu d'activités à encourager dans le secteur privé et qu'un bon nombre d'entreprises qui existent en fait dans leur province ont à faire face à des conditions de marché très défavorables, ont eu tendance à parler de protection, de subventions et de besoin d'aide financière et économique de grande envergure.

La raison de cette divergence de vue est claire. Elle n'est pas fondée sur l'idéologie politique mais sur les circonstances économiques. Les provinces de l'Ouest et, dans une moins grande mesure, l'Ontario connaissent des conditions économiques suffisamment favorables pour ne pas avoir besoin de l'aide du gouvernement fédéral. Elles sont assez fortes du point de vue économique pour être autonomes. Par contraste,

les cinq provinces de l'Est fonctionnent sur une base déficitaire et ont peu d'espoir de voir leurs revenus s'accroître d'une façon significative. Le gouvernement du Québec a trouvé sa solution; mais les quatre provinces de l'Atlantique savent bien qu'elles ont besoin d'un gouvernement central pour survivre.

Le pouvoir d'agir d'Ottawa est fondé sur son pouvoir de taxation et de redistribution des montants perçus. Des transferts excessifs des pouvoirs de taxation aux provinces réduiront sensiblement la capacité fédérale de redistribution et d'égalisation des chances. Bref, ils rendraient impossibles la réalisation de ce que je perçois comme les meilleurs objectifs en vue de l'établissement d'une politique économique pour le Canada.

Mais il y a d'autres conséquences qui sont aussi dangereuses. En premier lieu, il est question de ce qu'on appelle les politiques de stabilisation. Ottawa a toujours eu besoin d'un certain pouvoir financier pour mener à bien ses politiques anticycliques. Si nous voulons avoir un gouvernement capable de stimuler l'économie lorsqu'elle est stagnante, et de la retenir lorsqu'elle est débridée, si nous désirons qu'Ottawa essaie de juguler le chômage et l'inflation, alors il nous faut donner au gouvernement fédéral les outils nécessaires pour accomplir le travail. Ces priorités impliquent la survie du pays; elles ne devraient pas être négociables.

Le gouvernement fédéral fait déjà face à des problèmes en accomplissant ce travail. A mesure que ses points fiscaux diminuent, son champ de manoeuvre pour guérir le chômage et l'inflation diminue aussi.

Qu'arrivera-t-il par exemple, si Ottawa décidait de suivre une politique fiscale déterminée et que les dix provinces ensemble décidaient d'une politique diamétralement opposée, avantageuse pour elles? Etant donné que les pouvoirs fiscaux fédéral et provinciaux sont maintenant à peu près égaux, ces deux politiques s'annuleraient. Des problèmes semblables surgiraient si certaines provinces et le gouvernement fédéral adoptaient des politiques de taxation allant carrément à l'encontre l'une de l'autre, comme il est arrivé il y a quelques années à l'égard des taxes et des redevances sur le pétrole et le gaz.

Mais même si quelque miracle réussissait à résoudre les problèmes du chômage et de l'inflation, d'autres défis ultérieurs nécessiteraient l'intervention d'un gouvernement fédéral fort. Nous faisons face à d'énormes problèmes relatifs à l'énergie, au transport, aux communications, à la pollution, aux autochtones, au développement des marchés d'exportation, à l'établissement des prix des biens, et à la recherche scientifique et technologique.

Tout cela, ce sont des problèmes nationaux liés à des domaines où les coûts élevés, les économies d'échelle et les implications inter-

nationales et domestiques nous obligent à avoir un gouvernement central fort. Pour tirer des avantages économiques de la fédération, il est nécessaire d'avoir un gouvernement fédéral qui puisse capter les forces de ses sous-unités politiques. Ottawa doit conserver le pouvoir de résoudre les problèmes qui transcendent les frontières provinciales ou qui dépassent en envergure ce qu'un seul gouvernement provincial peut entreprendre.

Il y a pourtant quelque chose de négatif dans toutes ces raisons de maintenir le pouvoir du gouvernement central. Elles ne sont, en réalité, qu'une justification propre à éviter des conséquences néfastes.

Il y a sûrement des raisons plus positives. Il doit être possible d'utiliser les pouvoirs d'un système fédéral fort d'une manière créatrice pour construire une société canadienne qui en vaille la peine. Et qu'est-ce qui pourrait être plus positif, plus créateur que de redistribuer les revenus et d'égaliser les services du gouvernement et les chances d'un bout à l'autre du pays? Quel objectif serait plus valable que celui d'utiliser les forces de nos régions riches pour aider à contrebalancer les faiblesses de nos régions pauvres?

Les buts nationaux de justice et d'équité comportent des transferts de revenus aux régions pauvres du pays afin de prévenir la détérioration du niveau de vie présent et futur de leurs habitants. Et cependant nous entendons vitupérer contre plusieurs de ces paiements de transferts. Certains économistes, par exemple, soutiennent qu'ils sont inefficaces; qu'ils découragent les travailleurs de déménager des régions pauvres vers les régions riches du Canada. En théorie cela peut être vrai,mais sûrement nous ne pouvons plus accepter dans notre pays, comme seule solution au problème du chômage, le maintien des paiements d'aide sociale à un niveau où les gens seront forcés de déménager ou de mourir de faim.

Bien que la mobilité doive faire partie de la réponse, elle ne devrait pas être la seule, ni même la réponse principale, comme certains économistes le suggèrent de nos jours. Après tout, si tous les chômeurs des provinces de l'Atlantique allaient s'installer en Alberta, ce serait en Alberta plutôt que dans les provinces de l'Atlantique qu'on trouverait un taux de chômage dépassant 12%. Bien plus, cela ne changerait rien au fait que l'économie des provinces atlantiques est tributaire des transferts fédéraux et ces provinces compteraient moins de contribuables pour payer les services gouvernementaux de base qu'elles offrent.

On comprend le désir qui anime plusieurs économistes d'encourager l'émigration comme solution aux problèmes des provinces de l'Atlantique du fait que cette approche s'adapte bien à la théorie économique. Mais, comme c'est souvent le cas, des difficultés s'ensuivent lorsqu'on met cette théorie en pratique en raison du fait que cette

question comporte d'énormes dimensions non-économiques.

Sans un pouvoir considérable concentré à Ottawa les régions pauvres du Canada — particulièrement les provinces de l'Atlantique — s'appauvriront inévitablement. Laissées à elles-mêmes, ces provinces font face à un choix peu agréable. Si elles utilisent leurs revenus pour maintenir des niveaux nationaux de service, il ne leur restera rien pour promouvoir le genre de développement économique qui pourrait les faire sortir de leur fondrière. Mais si elles détournent des fonds pour payer le développement économique, elles seront forcées d'endurer des services inférieurs qui pourraient, en fait, nuire aux efforts déployés pour développer leur économie, ce qui perpétuerait leurs désavantages.

Ce qui s'est produit dans une grande mesure au cours de la dernière décennie, c'est que les fonds du gouvernement ont servi en grande partie à maintenir les niveaux nationaux de services et n'ont pas servi à exploiter de véritables occasions de développement. Cela est vrai, par exemple, de quantité de fonds du MEER qu'on avait affectés à des projets d'infrastructure visant à maintenir les niveaux de vie actuels plutôt qu'à des occasions de développement. Il est clair que le rôle du gouvernement fédéral à l'avenir sera d'accorder l'aide financière requise pour permettre aux provinces moins bien nanties de tirer profit de toutes les possibilités de développement — et les provinces savent pertinemment que, seules, elles ne pourront pas les financer.

Ceci explique l'absence de revendications des provinces de l'Atlantique en faveur d'une plus grande décentralisation. Les conséquences de la lente érosion des pouvoirs fédéraux sont tout simplement trop lourdes.

Cela explique aussi pourquoi les provinces moins bien nanties n'étaient pas prêtes à soutenir le mouvement en faveur des droits économiques provinciaux, mouvement qui trouve beaucoup d'adhérents d'un bout à l'autre du pays. Les partisans de ce point de vue soutiennent qu'on pourrait accorder aux provinces un plus grand pouvoir politique en autant qu'un mécanisme de coordination fédéral-provincial adéquat serait mis en place pour assurer que les politiques macro-économiques établies par les onze provinces ne se contrarient pas mutuellement. En nous fondant sur ce que nous avons vécu dans le passé dans notre pays, il nous faudrait conclure que la probabilité de voir bien fonctionner un mécanisme de ce genre est effectivement nulle.

En effet, Jacques Parizeau, actuel ministre des Finances dans le gouvernement du Québec, a bien résumé la situation il y a quelques années lorsqu'il était encore professeur à l'Université de Montréal en décrivant ainsi la situation au Canada à l'époque: "une de décentralisation considérable où la possibilité de l'efficacité des politiques

économiques nationales et leur cohérence doivent être mises en doute".* Il poursuivait en ajoutant: "les relations intergouvernementales actuelles au Canada sont telles qu'on ne pourrait nullement s'appuyer sur la coordination pour corriger l'échec central; en d'autres mots, elle (c'est-à-dire la coordination fédérale-provinciale) ne pourrait à elle seule remplacer un système de priorités coordonnées au niveau fédéral et un système central d'allocation des ressources".* M. Parizeau fit ces remarques avant l'adoption de la Loi sur les arrangements fiscaux décentralisant davantage le pouvoir des provinces et avant que les tensions fédérales-provinciales ne soient accentuées à la fois par l'élection du gouvernement du Parti québécois et par les demandes accrues d'autonomie de plusieurs autres provinces. Il semble bien clair donc que toute tentative pour réduire le pouvoir du fédéral et le remplacer par un effort coopératif fédéral-provincial soit vouée à l'échec — échec qui blesserait particulièrement les provinces pauvres.

Finalement je suis forcé de faire une observation concernant le raisonnement souvent entendu selon lequel le Canada est beaucoup trop centralisé et doit être décentralisé davantage presque par entichement de la décentralisation. Les professeurs Albert Breton et Tony Scott ont calculé dans un document fascinant faisant état de leur recherche en la matière ce qu'ils appellent un "index de centralisation" et ils ont utilisé cet index pour comparer le degré de centralisation dans plusieurs pays dotés de systèmes fédéraux différents. Leur travail indique que le Canada est beaucoup moins centralisé que les Etats-Unis et que, dans les deux pays, le degré de centralisation a diminué d'une manière continue depuis la fin de la deuxième Grande Guerre. La question à laquelle les deux professeurs ne peuvent répondre est, bien entendu, de savoir jusqu'à quel point cet index de centralisation peut encore diminuer avant que des dommages irréparables ne soient causés aux parties du Canada qui ont le plus besoin de l'aide du gouvernement fédéral. Bien que je ne puisse le prouver légalement, je soupçonne que nous approchons dangereusement de cette limite.

Notre présente situation me rappelle un extrait du livre *A Man For All Seasons* dans lequel Sir Thomas More est en train de discuter une question avec le très jeune et très droit William Roper. Roper déclare avec zèle qu'il abattrait chacune des lois de l'Angleterre pour s'emparer du diable. More détruit son raisonnement avec cette réponse:

> Et lorsque la dernière loi sera abattue et que le diable vous regardera en pleine face, où pourrez-vous vous cacher alors, Roper, puisque toutes les lois seront par terre? Ce pays sera rempli de lois d'un océan à l'autre . . . et si vous les abattez . . . pensez-vous vraiment que vous pourrez vous tenir debout face au vent qui soufflera?*

Au Canada aussi le fédéralisme est bien évident d'un océan à l'autre. Ce qui me préoccupe c'est qu'il sera abattu, rasé dans un effort insouciant visant à dérober à Ottawa tous ses pouvoirs. Et lorsque cela se produira, je me demande si nous pourrons nous tenir debout dans les vents économiques qui souffleront. C'était justement ces vents qui en 1850 et 1860 forcèrent les Pères de la Confédération à aménager la forêt fédérale. Et bien qu'elle soit souvent déconcertante, les résultats de sa disparition seraient encore plus désagréables.

Conclusions

J'ai commencé mes remarques en parlant du paradoxe du pendule. J'aimerais conclure en me référant à un autre paradoxe que présente le fédéralisme. On peut expliquer ce paradoxe que l'on retrouve en filigrane dans une grande partie de cette conférence, au moyen d'une analogie.

Sydney Harris, journaliste, a écrit que le paradoxe de la collectivité des humains réside dans le besoin que chaque personne éprouve de travailler pour le bien de la société à laquelle il appartient, tandis que la même société doit en même temps travailler pour le bien de chacun de ses membres. Harris avance l'idée que l'échec du système capitaliste réside dans le fait que ses adhérents ne sont pas disposés à travailler pour le bien commun, tandis que les sociétés communistes sont marquées par la non-disposition de l'Etat à respecter la personne.

Si le Canada devait se décentraliser au point d'avoir un peu plus de pouvoir qu'une union douanière, nous deviendrions inévitablement l'équivalent de la société capitaliste de Harris et ne serions pas disposés à travailler pour le bien commun; une trop grande centralisation, d'autre part, créerait la société communiste de Harris où les politiques nationales uniformes seraient adoptées et imposées au pays dans son ensemble, sans tenir compte des différences culturelles et régionales.

Le dilemme essentiel du fédéralisme réside dans le fait que chaque province doit travailler pour le bien du pays mais, en même temps, il faut que le pays soit manifestement perçu comme travaillant pour le bien de chaque province. Il faut qu'on puisse avoir un fort sentiment d'avantages réciproques. Il est capital, dans tout pays fédéral, que chacun puisse tirer des avantages de l'arrangement. Mais, pour que cela puisse devenir une réalité visible, il faudra instaurer un équilibre fort délicat entre les pouvoirs fédéral et provinciaux.

Cet équilibre sera-t-il réalisé? Le seul rayon d'espoir c'est l'histoire, le fait que notre fédération, à travers l'histoire, a fait la preuve de sa capacité de canaliser les talents et les ressources en période de crise.

Nous faisons face aujourd'hui à des crises plus graves que celles des

relations fédérales-provinciales, y compris le défi que posent nos ressources non-renouvelables et la demande mondiale croissante pour ces dernières, les tensions sociales grandissantes à l'échelle internationale et les importants réalignements politiques mondiaux.

Au fond, je pense que nous nous rendons compte que nous sommes mieux ensemble en mobilisant la capacité nationale de résoudre ces crises. Nous devrions réaliser que nous avons besoin des uns et des autres pour résoudre les problèmes auxquels nous faisons face.

Etre plus fort ensemble, porter secours à un voisin désavantagé, c'est ce qui amena la création de la fédération canadienne en premier lieu. C'est pourquoi je crois que l'instauration d'une stratégie économique pour le Canada doit être fondée sur un puissant appui en faveur du développement régional, non seulement de la part du gouvernement fédéral mais de toutes les provinces également. Sans cet appui, le développement régional ne pourra jamais dépasser le stade du "palliatif", et, dans le Canada d'aujourd'hui, cela n'est pas suffisant.

Edmund Burke nous fixe une excellente norme à atteindre:

> Le gouvernement est une invention de la sagesse humaine pour assurer la satisfaction des besoins humains. Les hommes ont le droit de s'assurer que la sagesse préside à la satisfaction de leurs besoins.*

L'instauration de stratégies efficaces pour le développement régional — pour l'égalisation des chances — constitue, dans la situation présente du Canada, un élément essentiel de cette sagesse. Elles ne peuvent être mises en oeuvre que par un gouvernement central fort.